

Mitteilung des Senats vom 29. Januar 2008***Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Rahmen der Föderalismusreform II***

Am 15. Dezember 2006 wurde mit Beschlüssen von Bundesrat und Bundestag die gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) eingesetzt. Der zwischen den beiden Verfassungsorganen abgestimmte Einsetzungsbeschluss formuliert die Aufgabe, Vorschläge zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu entwickeln mit dem Ziel, diese den veränderten Rahmenbedingungen inner- und außerhalb Deutschlands anzupassen, insbesondere im Blick auf die Wachstums- und Beschäftigungspolitik. Ausgangspunkt und Grundlage ist eine dem Einsetzungsbeschluss beigefügte offene Themensammlung, auf die sich Bund und Länder verständigt haben. Die Vorschläge sollen dazu führen, die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung zu stärken.

Bremen hatte sich im Vorfeld dieses Beschlusses – auch mit der Zustimmung zur ersten Stufe der Föderalismusreform – intensiv dafür eingesetzt, nunmehr in einem zweiten Schritt auch das System der föderalen Finanzbeziehungen neu zu ordnen. Aus Bremer Sicht ist eine Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Interesse des Gesamtstaates, aber auch im spezifischen Interesse des Stadtstaates Bremen, dringend erforderlich. Neben einer verstärkten Berücksichtigung der Bremer Wirtschaftskraft und Bremens Anstrengungen für eine Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit kommt der Bewältigung der Haushaltsnotlage ganz besondere Bedeutung zu. Der Senat sieht in den Verhandlungen im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform daher ein wichtiges Element in seiner Strategie des Dreiklangs von „Klagen, Verhandeln und Eigenanstrengungen“.

Nachdem die Kommission im Frühjahr 2007 die Verhandlungen aufgenommen hat, zeichnen sich nunmehr für das Jahr 2008 wichtige Weichenstellungen für die Kommissionsarbeit ab.

Der Senat übermittelt der Bürgerschaft (Landtag) daher den beigefügten Bericht nebst Anlagen mit der Bitte um Kenntnisnahme.

Bericht an die Bürgerschaft (Landtag)

Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Rahmen der Föderalismusreform II

1. Auftrag der Föderalismuskommission II

Am 15. Dezember 2006 wurde mit Beschlüssen von Bundesrat und Bundestag die gemeinsame Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (Föderalismuskommission II) eingesetzt. Der zwischen den beiden Verfassungsorganen abgestimmte Einsetzungsbeschluss formuliert die Aufgabe, Vorschläge zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu entwickeln mit dem Ziel, diese den veränderten Rahmenbedingungen inner- und außerhalb Deutschlands anzupassen, insbesondere im Blick auf die Wachstums- und Beschäftigungspolitik. Ausgangspunkt und Grundlage ist eine dem Einsetzungsbeschluss beigefügte offene Themensammlung, auf die sich Bund und Länder verständigt haben. Die Vorschläge sollen dazu führen, die Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften und ihre aufgabenadäquate Finanzausstattung zu stärken.

Bremen hatte sich im Vorfeld dieses Beschlusses – auch mit der Zustimmung zur ersten Stufe der Föderalismusreform – intensiv dafür eingesetzt, nunmehr in einem zweiten Schritt auch das System der föderalen Finanzbeziehungen neu zu ordnen. Aus Bremer Sicht ist eine Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen im Interesse des Gesamtstaates, aber auch im spezifischen Interesse des Stadtstaates Bremen, dringend erforderlich. Neben einer verstärkten Berücksichtigung der Bremer Wirtschaftskraft und Bremens Anstrengungen für eine Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit kommt der Bewältigung der Haushaltsnotlage ganz besondere Bedeutung zu. Der Senat sieht in den Verhandlungen im Rahmen der zweiten Stufe der Föderalismusreform daher ein wichtiges Element in seiner Strategie des Dreiklangs von „Klagen, Verhandeln und Eigenanstrengungen“.

Nachdem die Kommission im Frühjahr 2007 die Verhandlungen aufgenommen hat, zeichnen sich nunmehr für das Jahr 2008 wichtige Weichenstellungen für die Kommissionsarbeit ab. Der Senat legt deshalb den nachstehenden Bericht der Bürgerschaft (Landtag) gemäß Artikel 79 Bremer Landesverfassung zur Unterrichtung und Besprechung vor. Er steht in der Kontinuität der Regierungserklärungen von Februar 2006, Oktober 2006 und März 2007.

2. Zusammensetzung und Arbeitsweise der Kommission

Die Kommission ist zusammengesetzt aus 32 stimmberechtigten Mitgliedern (16 Sitze des Bundestages – davon werden vier Plätze an die Bundesregierung abgetreten (an die Minister de Maiziere, Schäuble, Steinbrück und Zypries) – und 16 Sitze des Bundesrates), ergänzt durch vier Vertreter der Landtage und durch drei Vertreter der kommunalen Spitzenverbände; zur Gruppe der stimmberechtigten Mitglieder des Bundestages gehört auch der Bremer Bundestagsabgeordnete Kröning. Diese verfügen über Rede- und Antragsrecht.

In der konstituierenden Sitzung am 8. März 2007 wurden der Fraktionsvorsitzende MdB Dr. Peter Struck (SPD) und Ministerpräsident Günther Oettinger (Baden-Württemberg – CDU) zu Kommissionsvorsitzenden gewählt, die den Vorsitz gemeinsam ausüben. Zu stellvertretenden Vorsitzenden wurden Bürgermeister Jens Böhrnsen und MdB Fritz Burgbacher, FDP, bestimmt. Stellvertretendes Mitglied der Kommission aus Bremen ist Staatsrat Hubert Schulte.

Die Bürgerschaft (Landtag) ist auch eigenständig durch die vier Vertreter der Landtage, die MdL Lothar Hay (Schleswig-Holstein – SPD), Martin Kayenburg (Schleswig-Holstein – CDU), Winfried Kretschmann (Baden-Württemberg – Bündnis 90/Die Grünen) und Jörg-Uwe Hahn (Hessen – FDP), in die Kommissionsarbeit eingebunden. Mit der „Berliner Erklärung“ der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der deutschen Landesparlamente vom 31. August 2007 zur Föderalismusreform II wurden die Positionen der Landesparlamente eingebracht (K-Drs. 048). In den Anhörungen hatten die Landtage jeweils Prof. Schneider, Hannover, als Sachverständigen vorgeschlagen (siehe Gutachten K-Drs. 031 und K-Drs. 079).

Die Kommission macht ihre Dokumente über die Internetseite des Deutschen Bundestages aktuell und umfassend zugänglich, sodass wegen des Umfangs der bisherigen über 100 Kommissionsdrucksachen und -unterlagen, Materialien (z. B. Zeitpläne, Fragenkataloge für die Anhörungen, Sachverständigenstellungnahmen, Gutachten)

und Protokolle – über den nachfolgenden Bericht hinaus – auf diese Zugriffsmöglichkeit verwiesen wird. Auch die Einsetzungsbeschlüsse (BT-Plenarprotokoll 16/74 und BR-Drs. 913/06) sind dort eingestellt.

Dem Bürgerschaftsausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten, internationale Kontakte und Entwicklungszusammenarbeit wurde darüber hinaus durch die Senatskanzlei regelmäßig berichtet.

Die Kommission hat bei der Konkretisierung ihres Arbeitsauftrags zwei große Themenfelder gebildet,

- zum einen alle mit den Fragen von Finanzverfassung und Bund-Länder-Finanzbeziehungen zusammenhängenden Fragen (Finanzthemen)
- zum anderen alle Fragen, die die Verbesserung der staatlichen Aufgabenerfüllung im Bereich der Verwaltung von Bund und Ländern betreffen (Verwaltungsthemen).

Beide Themenfelder wurden nach der gleichen Methodik bearbeitet: Nachdem im Jahr 2007 zunächst jeweils eine Sachverständigenanhörung erfolgt war, wurden die Themenbereiche jeweils in anschließenden Klausurtagungen der Kommissionsmitglieder vertieft.

Da ein Abschluss der Arbeiten in der laufenden Legislaturperiode des Deutschen Bundestages vorgesehen ist, sollen im ersten Halbjahr 2008 nunmehr die Grundstrukturen möglicher Lösungen entwickelt werden. Es sind dafür zunächst vier Kommissionsitzungen bis zur parlamentarischen Sommerpause vorgesehen.

3. Sachstand bei den Finanzthemen

3.1 Verschuldungsgrenzen und Altschuldenregelung

Die Kommission hatte auf der Grundlage der Themensammlung einen Fragenkatalog für die Sachverständigen beschlossen (226 Fragen in K-Drs. 011). Die Anhörung der Sachverständigen (K-Drs. 012) erfolgte am 22. Juni 2007. In der Klausurtagung am 13./14. September 2007 sowie am 11. Oktober 2007 wurden dann die Finanzthemen durch die Kommission diskutiert. Eindeutiger Schwerpunkt war die Einführung von neuen Schuldengrenzen im Zusammenhang mit der Vorbeugung von Haushaltskrisen durch ein Frühwarnsystem.

Die Verschuldung der öffentlichen Haushalte liegt derzeit bei rd. 1500 Mrd. €, sodass der Bundeshaushalt und die Mehrzahl der Länderhaushalte durch hohe Zinsverpflichtungen belastet sind. Bund und Länder haben in den vergangenen Jahren die Regellgrenzen der Verfassungen für die Kreditaufnahme häufig nicht einhalten können; auch sind die verfassungsrechtlichen Regelungen selbst in die Kritik geraten, weil sie die Verschuldung im Ergebnis nicht verhindert hätten. Im vergangenen Jahr stellte sich die Situation zwar aufgrund der guten konjunkturellen Lage besser dar, eine dauerhafte Einhaltung der bisherigen oder auch neuer Verschuldungsgrenzen ist damit aber nicht gesichert. Insoweit wird die Schuldenbegrenzung in der Kommission als zentrales Reformziel von Bund und Ländern angesehen.

Diskutiert wurden zur Schuldenbegrenzung im Rahmen der Kommission eine ganze Reihe unterschiedlicher Ansätze, wie z. B.

- ein absolutes Verschuldungsverbot (Ausnahmeregelungen nur für Notsituationen wie z. B. Naturkatastrophen),
- eine Schuldenbremse im Sinne eines Ausgleichs von Kreditaufnahmen und Tilgungsverpflichtung im Verlauf eines Konjunkturzyklus,
- ein konjunktureller Stabilisierungsfonds entsprechend einem Modell des Landes Rheinland-Pfalz im kommunalen Bereich,
- die Einführung der Nettoinvestitionen als Kriterium für die Obergrenze der Kreditaufnahme (u. a. Berücksichtigung von Abschreibungen),
- Sanktionen bei der Überschreitung von Schuldengrenzen.

Bremen hat die Einführung neuer Verschuldungsgrenzen grundsätzlich unterstützt. Dabei hat Bremen zusammen mit anderen Ländern – den A-Ländern, aber auch Niedersachsen, Schleswig-Holstein und dem Saarland – aber immer vertreten, dass diese Grenzen nicht nur auf dem Papier stehen dürften, sondern die Voraussetzungen geschaffen werden müssten, dass alle Länder diese Grenzen auch einhalten können. Dazu gehöre vor allem eine Regelung der Altschuldenfrage, aber auch eine Auseinandersetzung mit den weiteren Strukturunterschieden zwischen den Ländern.

In den Diskussionen der Kommission hat dieser Zusammenhang zunehmend an Bedeutung gewonnen, ohne dass er bereits von einer Mehrheit als Junktim akzeptiert worden wäre. Die Vorsitzenden haben allerdings die Zielvorstellung formuliert, dass man bei einer Neuregelung der Verschuldungsgrenzen „alle 17“ (Bund und 16 Länder) mitnehmen und dabei der besonderen Lage von Ländern wie Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein Rechnung tragen müsse.

Vor diesem Hintergrund ist auch ein Fragenkatalog zu sehen, den die Vorsitzenden dem Bund und den Ländern übersandt haben und in dessen Mittelpunkt die Frage steht, wann die jeweiligen Gebietskörperschaften einen ausgeglichenen Haushalt erzielen können.

Bremen hat seine Antworten auf die entsprechenden Fragen der Kommissionsvorsitzenden mit dem Saarland und Schleswig-Holstein abgestimmt und sie rechtzeitig zum 1. Februar den Vorsitzenden übersandt. Der Fragenkatalog und das Antwortschreiben nebst Anlagen sind dieser Senatsvorlage bzw. dem Bericht an die Bürgerschaft (Landtag) im Anhang beigelegt.

Zentrales Ergebnis der aufbereiteten Daten ist, dass es Bremen im Zeitraum 2007 bis 2019 trotz der strikten Haushaltskonsolidierung objektiv nicht möglich sein wird, aus eigener Kraft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen: Bremens Defizit beläuft sich im Jahr 2008 auf 712 Mio. € bei einem Haushaltsvolumen von 4,1 Mrd. €. Auch 2011 – im Endjahr der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung – wird Bremen immer noch ein Defizit von 465 Mio. € aufweisen, das entspricht mehr als 10 % der Ausgaben.

Diese Berechnungen werden bekräftigt durch offizielle, der Kommission vorliegende Berechnungen der „Zentralen Datenstelle der Landesfinanzminister“ (Berechnung zu finanzstatistischen Fragen aus der Anhörung der MBO-II-Kommission vom 22. Juni 2007 in Kommissionsdrucksache 080), nach denen Bremen die vom „Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“ vorgeschlagenen Verschuldungsgrenzen 2008 um 545 Mio. € überschreiten würde. Es müssten also faktisch etwa 16 % der geplanten Primärausgaben zusätzlich eingespart werden, um die vom Sachverständigenrat vorgesehenen Schuldenschränken einhalten zu können.

Die Kommission wird die Antworten der Länder nunmehr bewerten. Sie werden Schwerpunktthema der kommenden Sitzung am 14. Februar sein. Als Ergebnis dieser Bewertung muss es zu einer Entscheidung kommen, ob die Kommission die Einschätzung teilt, dass einzelne Länder eine Konsolidierung aus eigener Kraft nicht schaffen können und Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft benötigen.

Für die Lösung der Altschuldenfrage gibt es innerhalb und außerhalb der Kommission verschiedene Vorschläge. Sie laufen im Kern darauf hinaus, hoch verschuldeten Ländern Zinshilfen bzw. Teilentschuldungen zu gewähren. Einzelheiten solcher Lösungsmodelle wurden in der Kommission noch nicht diskutiert, weil zunächst zu klären ist, ob die grundsätzliche Bereitschaft gegeben ist, daran mitzuwirken.

Umstritten ist vor allem die Frage der Finanzierung. Die Geberländer im Finanzausgleich – Hessen, Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg und Nordrhein-Westfalen –, aber auch die neuen Länder, wehren sich dagegen, finanzielle Lasten zu übernehmen. Der Bund lehnt eine Mitfinanzierung mit dem Hinweis auf seine eigene kritische Haushaltssituation ab. Abgelehnt hat der Bund bisher auch Vorschläge, die nicht mehr für das Solidarpaktfortführungsgesetz benötigten Mittel aus dem Aufkommen des Solidaritätszuschlags für die Entschuldung zu verwenden. Offen ist, wieweit Maßnahmen zur Effizienzsteigerung im Bereich der Verwaltungsthemen finanzielle Erträge bringen, die für eine Gesamtlösung eingesetzt werden könnten.

3.2 Weitergehende Reformbedarfe im bundesstaatlichen Finanzsystem

Bürgermeister Böhrnsen hatte schon vor Beginn der eigentlichen Kommissionsarbeit am 6. Dezember 2006 in einem Schreiben an die Ministerpräsidenten erläutert, dass Bremen eine umfassende Reform des bundesstaatlichen Finanzsystems für erforderlich hält, in der auch Fragen der Steuerverteilung und des Finanzausgleichs aufgegriffen werden. Dem entsprechend wurde der Kommission vom Bremer Senat auch die gemeinsame Erklärung der „Bremer Initiative“ vom 5. März 2007 offiziell zugeleitet (K-Drs. 006). Dort haben Senat und Magistrat, Kammern, Verbände und Gewerkschaften gemeinsam die Bremer Position zur zweiten Stufe der Föderalismusreform formuliert. Bürgermeister Böhrnsen hat in der Sitzung der Kommission am 29. März 2007

erneut unterstrichen, dass er einen Einbezug des Länderfinanzausgleichs in die Reformvorstellungen für wesentlich hält, und daneben auf den politischen Zusammenhang zwischen Schuldengrenzen und der Notwendigkeit eines korrespondierenden Entschuldungspaktes hingewiesen (Protokollseite 33 f.). Zur Frage der Strukturhilfen für Bremen hat der Bürgermeister in der Anhörung der Sachverständigen am 8. November 2007 auf die nationale Bedeutung der Seehäfen Norddeutschlands hingewiesen (Protokollseite 247 f.) und damit die Erwartungen der norddeutschen Länder auf weitere Strukturhilfen, die zuvor auf einer Sondersitzung der Konferenz Norddeutsche Länder am 5. September 2007 bekräftigt worden waren, zum Ausdruck gebracht.

Bremen hat als möglichen Ansatz für eine weitergehende Lösung gemeinsam mit den anderen A-Ländern auch die Diskussion um das Reformmodell unterstützt, das der Berliner Senat zur Vereinfachung und Neuordnung der Finanzverteilung zwischen Bund und Ländern in die Diskussion eingeführt hat. Danach stünden künftig alle Steuern mit Ausnahme der Grundsteuer, der Gewerbesteuer sowie der örtlichen Verbrauch- und Aufwandsteuern Bund und Ländern gemeinsam zu. Die Ländergemeinschaft würde einen an der Wirtschaftskraft orientierten verfassungsunmittelbar gesicherten Anteil erhalten, der zwischen den Ländern nach einem die Einwohnerzahl und Wirtschaftskraft berücksichtigenden Schlüssel aufgeteilt werden soll. Der Vorteil dieses Modells läge darin, dass jedes Bemühen um Wirtschaftskraft, Einwohner und Beschäftigung unmittelbar bei Steuerverteilung und Finanzausgleich belohnt würde.

Im Vorfeld der Kommissionsarbeit waren die Themenstellungen in der offenen Themensammlung noch relativ weitgehend formuliert worden. Einen Überblick über die verschiedenen Positionen gibt die in der Anlage beigefügte strukturierte Darstellung der relevanten Fragestellungen mit Entscheidungsalternativen, die die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder auf Bitten der MPK zur Vorbereitung der Klausurtagung der Föderalismusreform zu den Finanzthemen zusammengestellt hatten.

Aus Bremer Sicht ist zu begrüßen, dass inzwischen manche Themen daraus, wie z. B. die Insolvenz von Gebietskörperschaften/eine Gläubigerbeteiligung, Steuerabschlagsrechte, eine sogenannte Steuerausfallbremse, Einsatz der Bundesaufsicht/eines Haushaltskommissars nicht weiterverfolgt werden.

In der Erörterung dieser Unterlagen und in der Kommissionssitzung zeigte sich aber zugleich sehr schnell, dass die große Mehrheit der Kommission sich auf die Frage der Schuldenbegrenzung – nur gegebenenfalls ergänzt um eine Altschuldenregelung – konzentrieren will. Von Teilen der Kommission werden auch regionale Abweichungsrechte von bundesgesetzlich geregelten Standards, auch in Form von Abweichungspflichten bei Haushaltskrisen, sowie die Frage einer höheren Steuerautonomie der Länder diskutiert.

Es ist daher zu bedauern, dass ein umfassendes Herangehen an die Reform der Finanzverfassung, das beispielsweise zu einer Revision der Steuerverteilung führen würde, der überwältigenden Mehrheit der Kommission zu weit geht. Der Einsetzungsbeschluss würde hinsichtlich der Zielrichtung, eine aufgabenadäquate Finanzausstattung herzustellen, damit nur unzureichend umgesetzt.

Bei realistischer Einschätzung wird es Bremen nach dem aktuellen Stand der Kommissionsarbeit nicht möglich sein, eine Ausweitung des Themenfeldes zu erreichen, weil diese Zielrichtung derzeit unter den Ländern nur vom Saarland unterstützt wird. Bremen muss sich daher derzeit darauf konzentrieren, eine Altschuldenregelung zu erreichen, einen Einstieg in den Abbau von Strukturunterschieden zu versuchen und den Weg für weitere Reformschritte offenzuhalten.

4. Verwaltungsthemen

Für die Bearbeitung der Verwaltungsthemen wurde ebenfalls ein Fragenkatalog erarbeitet (333 Fragen), eine Sachverständigenanhörung am 8. November 2007 durchgeführt (K-Drs. 044 – Fragenkatalog; K-Drs. 045 – Benannte Sachverständige) und deren Ergebnisse auf einer Klausurtagung der Kommission am 6. und 7. Dezember 2007 beraten. Allgemeine Schwerpunkte sind die Effizienzsteigerung des öffentlichen Dienstes, besonders auch durch Benchmarking, Entbürokratisierung und Aufgabenbündelung und Aufgabenentflechtung.

Vonseiten der Bundesregierung bzw. des Bundestages stehen die Themen Effizienz der Steuerverwaltung durch Kompetenzverlagerung zum Bund, Vereinheitlichung der Börsenaufsicht und Strukturverbesserungen im Bereich der Bundesfernstraßen und der Bundesfernstraßenverwaltung im Vordergrund (K-Drs. 005). Weitere Verhandlungs-

themen auch der Länder sind im Wesentlichen: Ausgaben und Standardflexibilisierung im Bundesrecht, Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern, Maßnahmen der Justizreform. Einen hohen Stellenwert nehmen bei Bund und Ländern die Fragen der Kooperation und Standardisierung im IT-Bereich ein.

In den Fragen der Verwaltungsreform, insbesondere im IT-Bereich, arbeitet Bremen ebenfalls sowohl mit den A-Ländern als auch mit den norddeutschen Ländern eng zusammen. Am 18. Januar fand eine Sondersitzung der Chefs der Staats- und Senatskanzleien der A-Länder zur Beratung der IT- und Verwaltungsthemen statt; am 22. Februar werden die norddeutschen Länder auf einer Sondersitzung der Chefs der Staats- und Senatskanzleien darüber beraten.

Im Kontext der Verwaltungsthemen wird es Bremen in erster Linie darum gehen,

- generell die Steigerung der Effizienz und Transparenz staatlichen Handelns gegenüber Bürgern, Wirtschaft und Gesellschaft durch klarere Regelungen von Zuständigkeiten, verstärkte Zusammenarbeit von Ländern und die Erzielung von Effizienzrenditen anzustreben.
- bundesweite Vergleiche der Haushaltsstruktur bzw. der Aufgabenbereiche (Benchmarking) zum Nachweis und zur weiteren Entwicklung der Effizienz staatlichen Handelns zu initiieren. Dabei ist entscheidend, dass dies kein bundesstaatliches Steuerungsinstrument darstellen darf, sondern es sich um einen freiwilligen Leistungsvergleich der Länder handelt.
- Vorschläge abzuwehren, dass Abweichungsrechte der Länder von Bundesstandards im Bereich von Sozialleistungen als verbindliche, automatisch durch Schwellenwerte und Indizes ausgelöste Pflicht eines Haushaltsnotlagenlandes eingeführt werden.

Aufgrund der Breite und Vielfalt der angesprochenen Verwaltungsthemen wurden durch die Kommission drei Fachdiskurse zur vertieften Aufbereitung der Thematiken eingerichtet, die Mitte Januar 2008 die Arbeit aufgenommen haben:

- Fachdiskurs 1: Verwaltungskooperation, Benchmarking, IT,
- Fachdiskurs 2: Ausgabenautonomie, Standards (strukturelle und sektorale), Abweichungsrechte und Bandbreiten (Bereiche: Arbeit/Soziales/Justiz),
- Fachdiskurs 3: Fachpolitikfelder (Bundessteuerverwaltung, Verkehr).

Bremen nimmt federführend am Fachdiskurs 1 teil; die anderen Federführer sind der CDU/CSU-Bundestagsabgeordnete Fromme, als B-Land Bayern, Vertreter des BMI und des BMJ. Die Federführung von Fachdiskurs 2 liegt bei Baden-Württemberg und Berlin auf Bundesrats- und dem Abgeordneten Burgbacher, FDP, auf Bundestagsseite; die Federführung zu Fachdiskurs 3 bei Mecklenburg-Vorpommern und Nordrhein-Westfalen auf Bundesrats- und dem Abgeordneten Troost, Fraktion Die Linke, auf Bundestagsseite. Die Bundesregierung ist jeweils mit BMJ, BMI bzw. BMF vertreten.

Alle Kommissionsmitglieder, auch die Vertreter der Landtage, können an den Sitzungen teilnehmen und sind aufgefordert, mit Vorschlägen zu den Fachdiskursen beizutragen. Bis zur Kommissionssitzung am 13. März 2008 sollen die entsprechenden Berichte vorliegen.

5. Zusammenarbeit mit anderen Ländern und dem Bund

Bremen bemüht sich in einer Vielzahl von Gesprächen mit den anderen Kommissionsmitgliedern um eine Abstimmung der Positionen und die Berücksichtigung der bremischen Interessen. Herzu ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass Bremen als Vertreter der A-Länder – zusammen mit Baden-Württemberg als Vertreter der B-Länder – die Koordinierung des Gesamtprozesses auf Länderseite übernommen hat. In diesem Rahmen besteht eine enge Zusammenarbeit zwischen Bürgermeister Böhrnsen und Ministerpräsident Oettinger.

Auf die enge Zusammenarbeit mit den Landesregierungen von Saarland und Schleswig-Holstein, nicht nur bei der Beantwortung des Briefes der Kommissionsvorsitzenden, wurde bereits hingewiesen. Als Vorsitzland der Konferenz Norddeutschland hatte Bremen am 5. September 2007 zu einer Sondersitzung nach Bremen eingeladen, in der die gemeinsamen Interessen der norddeutschen Länder erörtert wurden.

Bremen hat sich in mehreren Besprechungen und auf verschiedenen Ebenen mit den anderen A-Ländern und den sozialdemokratischen Vertretern der Koalitionsregierungen in Sachsen, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein auf inhaltliche Positionen zu den Finanzthemen und zu den Verwaltungsthemen verständigt und diese auch mit der Bundesseite erörtert.

Aus Sicht Bremens besteht ein enger innerer Zusammenhang zwischen beiden Reformstufen, insbesondere zwischen möglichen Effizienzgewinnen durch die Maßnahmen zur Verwaltungsreform und der Bereitschaft des Bundes und der anderen Länder, neue Verschuldungsgrenzen mit einem Entgegenkommen bei der Lösung der Altschulden zu verbinden.

Der Senat hat sich wegen der grundsätzlichen Bedeutung des Reformvorhabens entschlossen, nach dem Abschluss der Klausurphase nicht allein dem Ausschuss, sondern der Bürgerschaft (Landtag) insgesamt zu berichten. Auch über die weiteren Ergebnisse der Erörterungen in der Föderalismuskommission wird der Senat die Bürgerschaft (Landtag) in geeigneter Form regelmäßig unterrichten.

Anlagen:

- I. Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung vom 17. September 2007 der Vorsitzenden der Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen
- II. Entwurf des Antwortschreibens zur Abfrage der öffentlichen Verschuldung mit Anlagen:
 1. Anlage: Entwurf der Beantwortung der Anfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung
 2. Anlage: Modellrechnung zur Haushaltsentwicklung des Stadtstaates Bremen
 3. Anlage: Struktur und Niveau der Ausgaben im Bremer Haushalt
- III. Strukturierte Darstellung der relevanten Fragestellungen mit Entscheidungsalternativen zu den Finanzthemen vom 4. Juli 2007

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

c/o Deutscher Bundestag
11011 Berlin, 17. September 2007
Platz der Republik 1

Dienstgebäude:
Dorotheenstraße 88

An die
Finanzministerinnen und -minister,
Finanzsenatorinnen und -senatoren
des Bundes und der Länder

Telefon: 030 227-37370, 37380
Fax: 030 227-36538, 36539
Akz.: 4.1.5 Kommissions-
sitzungen 5 und 6

Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung

Sehr geehrte Damen und Herren,

sehr geehrte Kolleginnen und Kollegen,

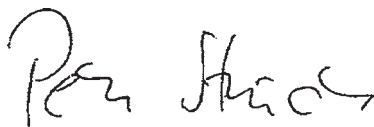
die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen will ihre weiteren Beratungen zur Föderalismusreform auf breiter Informationsgrundlage fortsetzen. Um auch die konkreten Ausgangspositionen des Bundes und der Länder einbeziehen zu können, bittet die Kommission um Übermittlung tragfähiger Daten zur jeweiligen Haushaltsplanung, insbesondere zur Entwicklung der Neuverschuldung und zum Abbau des Schuldenstands:

1. Welches Haushaltsdefizit weisen die Haushalte 2005 und 2006 aus und welche Defizite werden für die Haushaltsjahre 2007 und 2008 (vorläufige Zahlen) erwartet?
2. Welche Nettoneuverschuldung weisen die Haushalte 2005 und 2006 aus und welche Nettoneuverschuldung wird für 2007 und 2008 (vorläufige Zahlen) erwartet?
3. Welcher Schuldenstand lastete 2005 und 2006 auf Ihrer Gebietskörperschaft und welcher Schuldenstand wird für 2007 und 2008 (vorläufige Zahlen) erwartet?
4. Welche Zinsbelastung weist der Haushalt 2006 aus und welche Zinsbelastung wird für 2007 erwartet?
5. Bitte weisen Sie die Zahlen mit und ohne Einbezug der Gemeinden (Länder) und der sozialen Sicherungssysteme (Bund) sowie einschließlich der Ausgliederungen aus.
6. Ist der Haushalt 2005, 2006 bzw. 2007 durch Einmaleffekte (z. B. Vermögensveräußerungen/Erwerb von Beteiligungen) verzerrt, und wenn ja, welche sind das?
7. Welche Nettoneuverschuldung sieht die geltende mittelfristige Finanzplanung vor?
8. Sieht sich die Gebietskörperschaft in der Lage, bis zum Jahr 2019 einen ausgeglichenen Haushalt (Nullneuverschuldung) zu erreichen? Wenn ja, zu welchem Zeitpunkt? Wenn nicht, welche zeitliche Prognose kann sonst für das Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts gestellt werden? Wenn auch dies nicht möglich ist, nennen Sie bitte die Gründe, die einen strukturellen Ausgleich des Haushalts objektiv und dauerhaft unmöglich machen.
9. Wie hoch wird der Schuldenstand in dem Jahr sein, in dem erstmals die Nullneuverschuldung erreicht wird (Bund/Sozialversicherung, Länder/Kommunen)?
10. Wie soll die Neuverschuldung nach Erreichen der Nullverschuldung mittel- bis langfristig begrenzt werden?
11. Welche Pläne bestehen für eine Rückführung des Schuldenstandes?

12. Auf welchen Annahmen für das Wirtschaftswachstum und die Steuereinnahmen beruhen diese Planungen?
13. Welche Setzungen von Einnahmen und Ausgaben der jeweiligen Haushalte gehen darüber hinaus in diese Planungen ein?
14. Wie hoch sind im Jahr 2006 die kapitalisierten Pensionslasten bis zum Jahr 2035 für den aktuellen Personalbestand (Beamte, Pensionäre des Jahres 2006)? Bitte gehen Sie von einem Diskontierungszinssatz von 3 % und konstanten Pensionen und Bezügen aus.
15. Welches Bruttoinlandprodukt hatte Ihre Gebietskörperschaft 2006 je Einwohner, wenn das Ergebnis der statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“) zugrunde gelegt wird?
16. Wie schätzt die Landesregierung die finanzielle Entwicklung der Kommunen in den nächsten fünf Jahren ein und auf welche Annahmen stützt sich diese Einschätzung?
17. Wie schätzt die Bundesregierung die finanzielle Entwicklung der Sozialversicherungsträger in den nächsten fünf Jahren ein und auf welche Annahmen stützt sich diese Einschätzung?

Es wäre für die Arbeit der Kommission hilfreich, wenn Sie uns die erbetenen Angaben bis zum 1. Februar 2008 zur Verfügung stellen könnten.

Mit freundlichen Grüßen



(Dr. Peter Struck)



(Günther H. Oettinger)

**Anschreiben zur Abfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung
(auf Basis Entwurf StF)**

Sehr geehrter Herr Dr. Struck,

sehr geehrter Herr Oettinger,

als Vorsitzende der Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen haben Sie am 17. September 2007 an die Finanzministerinnen und -minister, Finanzsenatorinnen und -senatoren des Bundes und der Länder einen Fragenkatalog zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung versandt und um Beantwortung bis zum 1. Februar 2008 gebeten. Im Vordergrund steht die Frage, wann die einzelnen Gebietskörperschaften einen ausgeglichenen Haushalt erreichen können. Die Antworten des Landes Bremen werden hiermit fristgerecht übersandt (Anlage 1 in Verbindung mit Anlage 2 <Modellrechnung>).

Zentrales Ergebnis der aufbereiteten Daten ist, dass es Bremen im Zeitraum 2007 bis 2019 objektiv nicht möglich sein wird, aus eigener Kraft einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen.

Bremens Defizit beläuft sich im Jahr 2008 trotz der zwischenzeitlich erheblichen Steuermehreinnahmen auf 712 Mio. € bei einem Haushaltsvolumen von 4,1 Mrd. €. Auch 2011 – im Endjahr der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung – wird Bremen immer noch ein Defizit von 465 Mio. € aufweisen – das entspricht mehr als 10 % der Ausgaben.

Ähnliche Größenordnungen ergeben sich aus den der Kommission vorliegenden Berechnung durch die Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister (Berechnung zu finanzstatistischen Fragen aus der Anhörung der MBO-II-Kommission vom 22. Juni 2007 in Kommissionsdrucksache 080): Nach diesen Berechnungen würde Bremen die vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Verschuldungsgrenzen 2008 um 545 Mio. € überschreiten.

Die angestellten Berechnungen beruhen auf der beschlossenen mittelfristigen Finanzplanung. Hinsichtlich der Methodik und insbesondere der Annahmen ab 2012 hat sich Bremen mit den Ländern Saarland und Schleswig-Holstein abgestimmt, so dass weitgehend gemeinsame Annahmen zugrunde gelegt werden, die daher von den im Rahmen der Bremer Klage vor dem Bundesverfassungsgericht verwendeten Daten zum Teil abweichen.

Aus den vorgelegten Daten geht hervor, dass das Land Bremen alle Anstrengungen unternommen hat und unternimmt, um den Haushalt weiter zu konsolidieren und seine auch gegenüber dem Bundesverfassungsgericht zugesagten Eigenbeiträge zu erbringen.

Das wird besonders an der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung deutlich: Während die Primärausgaben der Ländergesamtheit im Jahr 2011 um 12,4 % höher liegen werden als 2006, liegen die Bremer Primärausgaben 2011 sogar um 1,9 % unter denen von 2006. Bei den konsumtiven Primärausgaben liegt Bremen seit Jahren deutlich niedriger als Berlin und unterschreitet seit 2005 auch das Hamburger Niveau. Die Investitionsausgaben werden am Ende des Finanzplanzeitraumes um knapp 46 % unter dem Ist-Wert des Jahres 2004 liegen.

Diese Anstrengung erfolgt, obwohl die Handlungsspielräume bereits jetzt – nach nunmehr 14 Jahren der Haushaltssanierung – auf ein Minimum beschränkt sind. Um der Kommission eine Beurteilung der Bremer Haushaltssituation und der Konsolidierungsanstrengungen zu ermöglichen, habe ich mir erlaubt, Ihnen zusätzlich zu der Beantwortung der Fragen Informationen zu Ausgabenstruktur und -niveau im Bremer Haushalt beizufügen (Anlage 3).

Zunächst wird dort exemplarisch für das Jahr 2004 die übermäßige Belastung Bremens mit den kaum beeinflussbaren Ausgabeposten Zinsen, Versorgungslasten und Sozialleistungen im Ländervergleich belegt (Tabelle 1). Bremens Finanzkraft wird in weit überdurchschnittlichem Ausmaß durch diese Positionen belastet: Wegen der Abgeltung der stadtstaatspezifischen Besonderheiten verfügt Bremen anfänglich zwar über eine überdurchschnittliche Finanzausstattung. Nach Abzug der genannten starren Ausgabeblöcke steht Bremen in seiner Finanzausstattung aber je Einwohner auf dem vorletzten Platz im Ländervergleich – hinter allen Flächenländern außer Saar-

land. Damit ist die Finanzausstattung Bremens für alle verbleibenden Aufgaben deutlich geringer.

Im Weiteren wird an Hand der Bremer Haushaltsstruktur dargestellt, dass – die Erfüllung und Wahrung gesetzlicher und vertraglicher Verpflichtungen vorausgesetzt – das derzeitige und mit der Finanzplanung angestrebte Ausgabeniveau keine Absenkungen in den an sich gestaltbaren Aufgabenbereichen zulässt, die eine Haushaltssanierung aus eigener Kraft ermöglichen (Grafik 1). Zum Beleg dafür dienen Vergleiche mit anderen Ländern und Großstädten. Diese Ergebnisse lassen erkennen, dass Bremen insgesamt unter das Niveau der anderen Stadtstaaten sinkt und sich in vielen Aufgabenbereichen dem Länderdurchschnitt angenähert und ihn sogar teilweise unterschritten hat. Weitere strukturelle Verknappungen des Leistungsangebots sind nur noch unter Inkaufnahme der Gefahr, gesetzliche und vertragliche Verpflichtungen zu vernachlässigen oder gar zu verletzen, zu erreichen.

Ich hoffe, Ihren Fragen ausreichend gerecht geworden zu sein und stehe für jede weitere Information oder Erörterung gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Karoline Linnert

Senatorin für Finanzen

Anfrage zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung

Die Anfrage der MBO-II-Kommission zur Entwicklung der öffentlichen Verschuldung vom September 2007 ist für die Haushalte des Stadtstaates Bremen wie folgt zu beantworten:

1. Welches Haushaltsdefizit weisen die Haushalte 2005 und 2006 aus und welches Defizit wird für das Haushaltsjahr 2007 erwartet?

Die Finanzierungsdefizite der bremischen Haushalte betrugen - 999 Mio. € (2005) bzw. - 842 Mio. € (2006). Für 2007 wird ausgehend von den Anschlagwerten sowie bereits unter Berücksichtigung der Ergebnisse der aktuellen November-Steuerschätzung eine Haushaltslücke von - 776 Mio. € erwartet.

Die Bremer Defizitquote (Verhältnis des Finanzierungsdefizits zum Haushaltsvolumen) bewegt sich in den Jahren 2005 bis 2007 zwischen 24,3 % und 19,2 %. Im gleichen Zeitraum sind die Finanzierungsdefizite im Länderdurchschnitt stark rückläufig (7,3% in 2005) – bereits im Jahre 2007 tendieren sie voraussichtlich gegen Null.

Hinweis: Die Werte für 2007 stellen lediglich Plandaten dar; das vorläufige Ist 2007 wird erst in Kürze zur Verfügung stehen.

2. Welche Nettoneuverschuldung weisen die Haushalte 2005 und 2006 aus und welche Nettoneuverschuldung wird für 2007 erwartet?

Das Volumen der Nettokreditaufnahme (am Kapitalmarkt und beim öffentlichen Bereich) lag im Ist der Vorjahre bei 1.089 Mio. € (2005) bzw. 829 Mio. € (2006) und wird nach dem vorstehend beschriebenen Berechnungsstand 2007 voraussichtlich 811 Mio. € betragen.

Die Bremer Kreditfinanzierungsquote (Nettokreditaufnahmen im Verhältnis zum Haushaltsvolumen) bewegt sich in den Jahren 2005 bis 2007 zwischen 26,5 % und 20 %. Auf der Basis der letztverfügbaren Länderhaushaltsdaten für das Jahr 2004 beläuft sich die Kreditfinanzierungsquote im Länderdurchschnitt auf 7,8 %; auf Grund der nunmehr verbesserten Einnahmesituation ist für die Folgejahre mit niedrigeren Werten beim Länderdurchschnitt zu rechnen.

Die Differenzen zwischen den Finanzierungsdefiziten der bremischen Haushalte und den Nettokreditaufnahmen beruhen auf den üblichen Haushaltsausgleichen (Rücklagensalden) der Auslaufperioden.

3. Welcher Schuldenstand lastete 2005 und 2006 auf Ihrer Gebietskörperschaft und welcher Schuldenstand wird für 2007 erwartet?

Die fundierten Schulden des Landes und seiner Kommunen (einschließlich Sondervermögen) steigen bis Jahresende 2007 von 12,4 Mrd. € (2005) über 13,5 Mrd. € (2006) auf knapp 14,5 Mrd. €. Pro Einwohner des Landes Bremen entspricht dies einer Schuldenlast von rd. 20.400 €; im Länderdurchschnitt beträgt die Schuldenlast pro Einwohner dagegen nur 7.000 €. Die Schuldenstandsquote (Schulden im Verhältnis zum BIP) für Bremen liegt im Jahr 2006 bei 53,4 %, im Länderdurchschnitt dagegen bei nur 25 %.

4. Welche Zinsbelastung weist der Haushalt 2006 aus und welche Zinsbelastung wird für 2007 erwartet?

Die Zinsausgaben 2006 betrugen für den Stadtstaat 547 Mio. €. Für 2007 besteht die Hoffnung, dass der veranschlagte Betrag von 648 Mio. € nicht in vollem Umfang ausgabewirksam wird.

Die Zins-Steuer-Quote für Bremen belief sich 2006 auf mehr als das Doppelte des Länderdurchschnitts; nahezu das gleiche Bild ergibt sich für die Zins-Ausgaben-Quote. Für das Jahr 2007 sind belastbare Daten noch nicht verfügbar.

5. Bitte weisen Sie die Zahlen mit und ohne Einbezug der Gemeinden (Länder) und der sozialen Sicherungssysteme (Bund) aus.

Entfällt wegen der besonderen Struktur der Stadtstaaten.

6. Ist der Haushalt 2005, 2006 bzw. 2007 durch Einmaleffekte (z. B. Vermögensveräußerungen/Erwerb von Beteiligungen) verzerrt, und wenn ja, welche sind das?

Im Haushaltsjahr 2005 wurde das Finanzierungsdefizit des Stadtstaates durch Vermögensveräußerungen in einer Größenordnung von 86 Mio. € (im Wesentlichen Anteile an der swb GmbH (Stadtwerke) und der Stahlwerke Bremen GmbH) entlastet. Im Jahr 2006 konnten noch Veräußerungserlöse in Höhe von 10 Mio. € realisiert werden, für 2007 werden noch einmal rd. 9 Mio. € als einmalige Einnahmen aus Veräußerungen erwartet.

7. Welche Nettoneuverschuldung sieht die geltende mittelfristige Finanzplanung vor?

Die voraussichtlich erforderliche Nettokreditaufnahme der bremischen Gebietskörperschaften wird nach aktueller Finanzplanung bei 743 Mio. € (2008), 651 Mio. € (2009), 599 Mio. € (2010) und 499 Mio. € (2011) liegen.

Damit fallen die bremischen Kreditfinanzierungsquoten aufgrund der erheblichen steuerabhängigen Mehreinnahmen zwar durchgängig rückläufig von 18,1 % nach 11,8 % aus. Die Entkopplung vom Länderdurchschnitt setzt sich gleichwohl verstärkt fort.

8. Sieht sich die Gebietskörperschaft in der Lage, bis zum Jahr 2019 einen ausgeglichenen Haushalt (Nullneuverschuldung) zu erreichen? Wenn ja, zu welchem Zeitpunkt? Wenn nicht, welche zeitliche Prognose kann sonst für das Erreichen eines ausgeglichenen Haushalts gestellt werden?

Nein. Unter den hier zugrunde gelegten Annahmen (vgl. Antwort zu Frage 12) ist für den Stadtstaat Bremen bis zum Jahr 2019 ein ausgeglichener Finanzierungssaldo nicht zu erreichen. Im Jahr 2010 würde das Finanzierungsdefizit 565 Mio. € oder 13,3 % des Haushaltsvolumens betragen und im Jahr 2019 würde es noch immer bei 403 Mio. € oder 8,2 % des Haushaltsvolumens liegen. Dagegen lassen die Finanzplanungen und weitergehende Projektionen der großen Mehrzahl der Länder erkennen, dass dort lange vor 2019 Überschüsse erzielt werden, die dem Schuldenabbau dienen.

Für Bremen ist – wie eben dargelegt – ein ausgeglichener Haushalt im abgefragten Zeitraum bis 2019 nicht erreichbar. Für die Jahre ab 2020 sind allenfalls Projektionen möglich, die aufgrund des weit in der Zukunft liegenden Zeitraums auf eher gegriffenen, mehr oder minder „frei gesetzten“ Annahmen basieren. Die Frage, wann es für Bremen „rechnerisch“ möglich ist, einen ausgeglichenen Haushalt zu erreichen, könnte daher nur spekulativ beantwortet werden – davon wird hier Abstand genommen.

9. Wie hoch wird der Schuldenstand in dem Jahr sein, in dem erstmals die Nullneuverschuldung erreicht wird (Bund/Sozialversicherung, Länder/Kommunen)?

Antwort entfällt, da innerhalb des Betrachtungszeitraums ein ausgeglichener Haushalt nicht erreichbar ist.

10. Wie soll die Neuverschuldung nach Erreichen der Nullverschuldung mittel- bis langfristig begrenzt werden?

Vgl. die Antwort zur Frage 9.

11. Welche Pläne bestehen für eine Rückführung des Schuldenstandes?

Eine Rückführung des Schuldenstandes ist im Betrachtungszeitraum nicht möglich, da durchgängig neue Kredite zum Haushaltsausgleich aufgenommen werden müssen.

Bremen hat von 1994 bis 2005 Beteiligungen in einer Gesamthöhe von 2254 Mio. € veräußert. Damit stehen Vermögenswerte, die im Veräußerungsfall zu nennenswerten Haushaltsentlastungen führen können, nicht mehr zur Verfügung. Zudem würden noch mögliche Vermögensmobilisierungen wegen der mit ihnen einhergehenden Einnahmeausfälle kein wirksames Mittel zur Senkung der Zinslasten darstellen.

12. Auf welchen Annahmen für das Wirtschaftswachstum und die Steuereinnahmen beruhen diese Planungen?

Die zur Beantwortung dieser und der nachfolgenden Frage erforderlichen Modellrechnungen des Landes Bremen zur längerfristigen Haushaltsentwicklung (bis 2019; vgl. Anlage 2) gehen davon aus, dass

- die künftigen Tarifabschlüsse sich in einem Rahmen halten, der sich innerhalb der zugrunde gelegten Personalsteigerungsraten darstellen lässt,
- die Einwohnerzahl für das Jahr 2007 bis 2019 konstant gehalten werden kann,
- die steuerabhängigen Einnahmen im Finanzplanzeitraum den Prognosen des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ (Schätzungen vom Mai und November 2007) entsprechen und anschließend parallel zur unterstellten Entwicklung des Wirtschaftswachstums (nominales BIP) mit 2,5 % p. a. steigen werden (Mittelfristprognose der Forschungsinstitute vom Mai 2007 für den Zeitraum 2008/2011: + 2,8 % p. a.),
- die sonstigen Einnahmen bis 2011 jahresdurchschnittlich um etwa 0,5 % und anschließend – ohne derzeit nicht mehr absehbare Vermögensveräußerungen – um 1,0 % p. a. zunehmen werden,
- die konsumtiven Primärausgaben – entsprechend dem Sanierungspfad gemäß Klageverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht – nach Berücksichtigung eines Einmaleffektes zur Abdeckung gesetzlich verpflichteter Mehrbedarfe im Jahr 2008 in den Restjahren der Finanzplanung nur noch marginale Zuwachsraten (2009: + 0,3 %; 2010 und 2011: 1,0 % sowie ab 2012 1,7 % p. a.) aufweisen werden,
- die Investitionsausgaben mit jahresdurchschnittlichen Kürzungen um 3,7 % im Zeitraum 2007/2011 bis zum Endjahr der Finanzplanung auf eine Investitionsquote von 10,0 % gesenkt und ab 2012 mit 1,7 % p. a. fortgeschrieben werden sowie
- die Primärausgaben des Stadtstaates nach Ablauf der Finanzplanperiode mit einer jährlichen Zuwachsrate von 1,7 % berechnet werden, womit ein fortlaufender realer Leistungsabbau verbunden wäre, da die Preisentwicklung voraussichtlich höher ausfallen wird.

13. Welche Setzungen von Einnahmen und Ausgaben der jeweiligen Haushalte gehen darüber hinaus in diese Planungen ein?

Vgl. Antwort zur Frage 12.

14. Wie hoch sind im Jahr 2006 die kapitalisierten Pensionslasten bis zum Jahr 2035 für den aktuellen Personalbestand (Beamte, Pensionäre des Jahres 2006)? Bitte gehen Sie von einem Diskontierungszinssatz von 3 % und konstanten Pensionen und Bezügen aus.

Auf der Basis einer 2006 erstellten Versorgungsausgabenprognose für Land und Stadtgemeinde Bremen bis zum Jahr 2030 wurde die Entwicklung der Versorgungsausgaben für den Zeitraum 2031 bis 2035 extrapoliert. Ausgehend von dieser Prognose beläuft sich die Summe der Versorgungsanwartschaften bis zum Jahr 2035 auf rd. 10,3 Mrd. € und mit 3 % abgezinst auf 7,005 Mrd. € (Barwert) im Jahr 2006. Hierin sind die Versorgungsanwartschaften der bis zum 31. Dezember 2006 eingestellten Beamten, die erst nach 2035 in Pension gehen werden (jünger als 36 Jahre) berücksichtigt. Dagegen sind Neueinstellungen ab dem 1. Januar 2007 bei der Berechnung nicht berücksichtigt.

15. Welches Bruttoinlandsprodukt hatte Ihre Gebietskörperschaft 2006 je Einwohner, wenn das Ergebnis der statistischen Ämter des Bundes und der Länder (Arbeitskreis „Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder“) zugrunde gelegt wird?

Gemäß VGR-Ergebnissen nach Systematik des Revisionsstandes 2005 betrug das 2006 im Lande Bremen erwirtschaftete Bruttoinlandsprodukt 25,3 Mrd. € bzw. 38 200 € pro Einwohner. Der Länderdurchschnitt belief sich 2006 auf 28 000 € pro Einwohner; der Bremer Wert liegt damit bei 136 % zum Länderdurchschnitt.

16. Wie schätzt die Landesregierung die finanzielle Entwicklung der Kommunen in den nächsten fünf Jahren ein und auf welche Annahmen stützt sich diese Einschätzung?

Eine Antwort entfällt – vgl. Antwort zur Frage 5.

17. Wie schätzt die Bundesregierung die finanzielle Entwicklung der Sozialversicherungsträger in den nächsten fünf Jahren ein und auf welche Annahmen stützt sich diese Einschätzung?

Modellrechnung zur Haushaltsentwicklung des Stadstaates Bremen

Senatorin für Finanzen - Ref. 20
Berechnungsstand: 28/12/07

Ergebnisse (in Mio. €)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Steuereinnahmen 1)	1864	1816	2022	2097	2184	2276	2375	2477	2539	2603	2668	2734	2803	2873	2945	3018
Länderfinanzausgleich (LFA)	357	358	381	409	431	446	465	485	497	510	522	535	549	563	577	591
Bundeserg.zuw. (BEZ)	117	179	192	213	217	223	229	236	241	245	250	255	259	264	269	275
- dar. Sonderbedarfs-BEZ	64	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60	60
Sonstige kons. Einnahmen	499	547	500	497	503	504	510	510	516	521	526	531	536	542	547	553
- dar. unterst. Ist-Anschlag-Differenz			20		0	0	0	0		in Fortschreibung ber.						
Investive Einnahmen	168	204	128	97	80	81	91	91	91	91	91	91	91	91	91	91
- dar. Vermögensveräußerungen	49	86	10	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
- dar. unterst. Ist-Anschlag-Differenz			30	30	16	21	30	30		in Fortschreibung ber.						
Bereinigte Einnahmen	3005	3104	3223	3313	3415	3531	3669	3800	3884	3969	4057	4147	4238	4333	4429	4528
Personalausgaben	1295	1278	1261	1283	1300	1313	1325	1338	1359	1381	1403	1425	1448	1471	1495	1519
Zinsausgaben	502	501	547	648	675	710	784	813	836	860	883	905	927	949	971	992
Sonst. kons. Ausgaben	1668	1570	1635	1645	1678	1673	1681	1689	1718	1747	1777	1807	1838	1869	1901	1933
- dar. unterst. Ist-Anschlag-Differenz			40	40	16	20	20	20		in Fortschreibung ber.						
Investitionsausgaben	784	754	622	513	474	453	445	425	433	440	447	455	463	471	479	487
AIP (mit HGP) / Umbauinvestitionen	247	220	151	126	474	453	445	425								
Grundinvestitionsprogramm (GIP)	537	535	471	387	474	453	445	425								
- dar. unterst. Ist-Anschlag-Differenz			10	10	0	1	10	10		in Fortschreibung ber.						
Bereinigte Ausgaben	4249	4103	4065	4089	4127	4149	4235	4266	4346	4428	4510	4593	4676	4760	4845	4930
Veränderung ggü. Vorjahr (in %)		-3.4	-0.9	0.6	0.9	0.5	2.1	0.7	1.9	1.9	1.9	1.8	1.8	1.8	1.8	1.8
Finanzierungssaldo	-1244	-999	-842	-776	-712	-618	-565	-465	-463	-458	-453	-446	-438	-428	-416	-403
Konsumtiver Saldo	-628	-449	-348	-359	-318	-246	-211	-131	-121	-109	-96	-82	-66	-48	-28	-7
Primärsaldo	-791	-585	-305	-137	-37	92	219	348	374	401	430	459	490	522	555	589
Zins-Steuer-Quote (in %)	22.1	21.8	21.6	24.4	24.4	24.6	26.1	25.9	26.0	26.1	26.1	26.1	26.1	26.1	26.0	25.9
Defizitquote (in %)	29.3	24.4	20.7	19.0	17.3	14.9	13.3	10.9	10.6	10.4	10.0	9.7	9.4	9.0	8.6	8.2
Defizitquote am BIP (in %)	5.2	4.1	3.3	3.0	2.7	2.3	2.0	1.6	1.6	1.5	1.5	1.4	1.4	1.3	1.2	1.2
Konsumtive Defizitquote (in %)	18.1	13.4	10.1	10.1	8.7	6.7	5.6	3.4	3.1	2.7	2.4	2.0	1.6	1.1	0.6	0.2
Primärausgaben	3747	3603	3518	3442	3452	3439	3451	3452	3510	3568	3627	3688	3749	3811	3874	3939
- pro Einwohner (in €)	5650	5430	5299	5189	5204	5186	5203	5205	5292	5380	5469	5560	5652	5746	5842	5939
Kons. Primärausgaben	2963	2848	2896	2928	2978	2986	3006	3027	3077	3128	3180	3232	3286	3340	3396	3452
- pro Einwohner (in €)	4467	4293	4362	4415	4490	4502	4532	4564	4640	4716	4795	4874	4955	5037	5120	5205
Investitionsquote (in %)	18.5	18.4	15.3	12.6	11.5	10.9	10.5	10.0	10.0	9.9	9.9	9.9	9.9	9.9	9.9	9.9
Investitionsausg./BIP (in %)	3.25	3.07	2.46	1.98	1.78	1.66	1.59	1.49	1.47	1.46	1.45	1.44	1.43	1.42	1.41	1.40
Schuldenstand	11414	12443	13520	14479	15222	15873	16471	16971	17433	17892	18345	18791	19228	19656	20072	20475
Schuldenstandsquote (in %)	47.4	50.6	53.4	55.8	57.2	58.2	59.0	59.3	59.4	59.5	59.5	59.4	59.3	59.2	59.0	58.7

1) Nach Steuerschätzung vom Mai 2007 (unter Einbeziehung der Wirkungen des Unternehmenssteuergesetzes)

Annahmen (in %)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
ZWR Steuereinnahmen, LfA, BEZ 1)		0.8	10.6	4.9	4.2	4.1	4.3	4.3	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
ZWR Sonstige konsumtive Einnahmen		9.7	-8.6	-0.6	1.3	0.3	1.2	0.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0	1.0
ZWR Investive Einnahmen		21.3	-37.3	-24.1	-17.9	1.9	11.6	0.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ZWR Personalausgaben		-1.3	-1.3	1.7	1.4	1.0	0.9	0.9	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6	1.6
ZWR Sonst. konsumtive Ausgaben		-5.9	4.1	0.6	1.9	-0.3	0.5	0.5	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
ZWR Konsumtive Primärausgaben		-3.9	1.7	1.1	1.7	0.3	0.7	0.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
ZWR Investitionsausgaben		-3.8	-17.5	-17.5	-7.7	-4.4	-1.9	-4.3	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
ZWR Anschlussinvestitionsprogramm		-11.2	-31.5	-16.1												
ZWR Grundinvestitionsprogramm		-0.4	-11.8	-17.9												
Zinssatz		4.4	4.4	4.8	4.7	4.7	4.9	4.9	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0	5.0
ZWR Bruttoinlandsprodukt (nominal)		2.0	3.0	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5

1) Ohne Sonderbedarfs-BEZ

Basisdaten / sonst. Ergebnisse	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Einwohner (in Tsd.)	663213	663467	663979	663217	663217	663217	663217	663217	663217	663217	663217	663217	663217	663217	663217	663217
BIP (nominal; in Mio. €)	24101	24585	25313	25946	26594	27259	27941	28639	29355	30089	30841	31612	32403	33213	34043	34894
Primäreinnahmen	2956	3018	3213	3305	3415	3531	3669	3800	3884	3969	4057	4147	4238	4333	4429	4528
Primärausgaben	3747	3603	3518	3442	3452	3439	3451	3452	3510	3568	3627	3688	3749	3811	3874	3939
- Veränd. ggü. Vorjahr (in %)		-3.9	-2.3	-2.2	0.3	-0.4	0.3	0.1	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
Primärausg. quote (in %)	126.8	119.4	109.5	104.1	101.1	97.4	94.0	90.8	90.4	89.9	89.4	88.9	88.4	88.0	87.5	87.0
Konsumtive Ausgaben	3465	3349	3443	3576	3653	3696	3790	3840	3914	3988	4062	4138	4213	4290	4366	4444
- Veränd. ggü. Vorjahr (in %)		-3.3	2.8	3.9	2.2	1.2	2.6	1.3	1.9	1.9	1.9	1.9	1.8	1.8	1.8	1.8
Kons. Primärausgaben	2963	2848	2896	2928	2978	2986	3006	3027	3077	3128	3180	3232	3286	3340	3396	3452
- Veränd. ggü. Vorjahr (in %)		-3.9	1.7	1.1	1.7	0.3	0.7	0.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
Sonst. kons. Ausgaben	1668	1570	1635	1645	1678	1673	1681	1689	1718	1747	1777	1807	1838	1869	1901	1933
- Veränd. ggü. Vorjahr (in %)		-5.9	4.1	0.6	1.9	-0.3	0.5	0.5	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7	1.7
Zinsausgaben	502	501	547	648	675	710	784	813	836	860	883	905	927	949	971	992
- Veränd. ggü. Vorjahr (in %)		-0.3	9.3	18.4	4.2	5.1	10.5	3.7	2.9	2.8	2.7	2.6	2.5	2.4	2.3	2.1
- pro Einwohner (in €)	757	755	824	977	1018	1070	1182	1226	1261	1296	1331	1365	1398	1431	1464	1495

.. pro Einw. im Ländervergl. 1)	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Personalausgaben	119	117	117	120	119	117	115	114	114	114	114	115	115	115	115	115
Zinsausgaben	266	266	283	333	350	370	413	434	461	493	532	580	642	724	841	1015
Sonst. konsumt. Ausgaben	151	138	139	131	127	124	123	122	122	122	122	123	123	123	123	124
Investitionsausgaben	211	199	168	130	117	110	106	99	99	99	100	100	100	100	100	101
Konsumt. Primärausgaben	135	128	129	126	123	121	120	118	118	119	119	119	119	119	119	120
Primärausgaben	146	138	134	127	123	120	118	115	116	116	116	116	116	117	117	117
Diff. Defizitquote (in %-P.)	21.6	17.6	20.1	21.6	18.4	16.4	16.0	14.6	15.0	15.5	16.0	16.7	17.4	18.1	19.0	19.8
Diff. Zins-St.-Quote (in %-P.)	11.0	11.0	11.5	15.1	15.4	16.0	17.9	18.2	18.8	19.3	19.8	20.3	20.9	21.5	22.0	22.6

1) Flächenländer (einschließlich Gemeinden) = 100

Struktur und Niveau der Ausgaben im Bremer Haushalt

1. Ausgangslage

Bremen hat im Sanierungszeitraum 1994 bis 2004 und in den darauf folgenden Jahren sein Ausgabenniveau so weit abgesenkt, dass es im einwohnerbezogenen Stadtstaatenvergleich bei den konsumtiven Primärausgaben deutlich niedriger liegt als Berlin und seit 2005 auch das Hamburger Niveau unterschreitet. Der Abstand zu Hamburg ist insofern sogar noch größer, als in Hamburg weniger Primärausgaben durch zwangsläufige Sozialausgaben gebunden sind. Ab 2007 liegen sogar die Primärausgaben Bremens unter denen von Hamburg.¹

Auch die im Sanierungszeitraum überdurchschnittlichen Investitionsausgaben werden kontinuierlich reduziert. Am Ende des Finanzplan-Zeitraumes werden die Investitionsausgaben des bremischen Haushalts um knapp 46 % unter dem Ist-Wert des Jahres 2004 und damit auf dem Niveau des Durchschnitts der Flächenländer liegen. Damit unterschreiten auch die gesamten Primärausgaben unter Einbeziehung der Investitionen im Jahr 2008 das Hamburger Niveau.

Gegenüber dem Bundesverfassungsgericht hat sich Bremen verpflichtet, den Konsolidierungskurs der vergangenen Jahre konsequent fortzuführen. In der Mittelfristigen Finanzplanung 2007 bis 2011 ist dementsprechend vorgesehen, die Primärausgaben insgesamt um weitere – 1,9 % gegenüber 2006 zu senken. Damit ist in Anbetracht von unvermeidbaren Tarif-, Preis- und Fallzahlsteigerungen eine noch höhere reale Reduzierung des Ausgabenniveaus verbunden. Die Ausgaben der Länder insgesamt steigen demgegenüber nach dem derzeitigen Planungsstand im selben Zeitraum kontinuierlich um 12,4 Prozent an. Damit sinkt von 2006 bis 2011 das einwohnerbezogene Primärausgabenniveau Bremens im Vergleich zum Länderdurchschnitt noch einmal um 19 Prozentpunkte; die ausreichende Berücksichtigung der stadtstaatlichen Strukturunterschiede ist in Frage gestellt.

Bremen geht davon aus, dass im Jahr 2009 für den Stadtstaat ein ausgeglichener Primärhaushalt erreicht wird und im weiteren Überschüsse erzielt werden, die zur Finanzierung der Zinsausgaben beitragen, zur vollständigen Deckung aber bei weitem nicht ausreichen. Daher wird sich das Defizit des Landes 2010 auf rund 565 Mio. € belaufen. 2019 wird das

¹ Grundlage sind die zwischen den Stadtstaaten abgestimmten Haushaltsabschlüsse und Plandaten der Länder Berlin, Bremen und Hamburg.

Defizit noch immer rund 403 Mio. € betragen, was etwa zehn Prozent der geplanten Primärausgaben ausmacht. Der Schuldenstand wäre dann auf 16,5 Mrd. € (2010) bzw. 20,5 Mrd. € (2019) angewachsen – mehr als das Vierfache des Haushaltsvolumens.

Diese Beschreibung der Ausgangslage wird gestützt durch die Darstellungen in einer Vorlage für die Föderalismuskommission (Berechnung durch die Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister zu finanzstatistischen Fragen aus der Anhörung der MBO II-Kommission vom 22. Juni 2007 in Kommissionsdrucksache 080). Dort wurde für Bremen unter Zugrundelegung der vom Sachverständigenrat vorgeschlagenen Schuldenschranken ein Konsolidierungsbedarf von 545 Mio. € im Jahr 2008 ermittelt; das entspräche rd. 16% der Primärausgaben.

Auf Grund der beschriebenen Bremer Finanzsituation ist ein ausgeglichener Haushalt oder auch nur die Einhaltung verschärfter Verschuldungsbegrenzungen durch Bremen aus eigener Kraft nicht zu leisten.

Möglichkeiten zur Verbesserung der Haushaltssituation auf der Einnahmenseite durch weitreichende Vermögensveräußerungen und Anpassungen von Steuersätzen sind ausgeschöpft, wie gegenüber dem Bundesverfassungsgericht ausführlich und im Detail dargelegt wurde; Steuermehreinnahmen werden zur Verringerung der Neuverschuldung verwendet.

Zum Beleg, dass die für eine Konsolidierung notwendigen - und damit weit über die bestehenden, ehrgeizigen Planungen hinausgehenden - Ausgabereduzierungen nicht realistisch sind, wird im Folgenden zunächst auf den Umfang der zwangsläufigen, nicht steuerbaren Belastungen eingegangen und anschließend wird die Struktur des Bremer Haushalts auch unter Benchmark-Gesichtspunkten analysiert.

2. Zwangsläufige, nicht steuerbare Ausgaben im Bremer Haushalt

Der Bremer Landeshaushalt ist durch relevante Strukturunterschiede und andere, nicht durch Landespolitik gestaltbare, Verpflichtungen in überdurchschnittlichem Ausmaß belastet.

- Bremen weist als Stadtstaat und Werften- und Hafenstandort, der über einen längeren Zeitraum Wirtschaftsstrukturkrisen zu überwinden hatte, eine ungünstige Sozialstruktur auf. Das wirkt sich auf die Höhe der durch Bundesrecht veranlassten Sozialausgaben aus.

- Bremen hat über einen langen Zeitraum überdurchschnittlich viel Einwohner verloren.
- Bremen hat im Ländervergleich besonders hohe Versorgungsausgaben.
- Bremen muss die hohe Zinslast aus den Altschulden tragen.

Finanzkraft der Länder 2004 in € je Einwohner¹⁾ nach Abzug von Geldleistungsgesetzen/Sozialhilfe und Zinsen/Versorgung

	BW	BY	HB	HH	HE	NI	NW	RP	SL	SH	BE	BB	MV	SN	ST	TH	Summe
Finanzkraft je Einwohner	2.309	2.305	2.905	3.097	2.328	2.212	2.259	2.211	2.210	2.206	2.939	2.201	2.198	2.208	2.201	2.199	2.310
in v.H. des Durchschnitts	100,0	99,8	125,8	134,1	100,8	95,8	97,8	95,7	95,7	95,5	127,3	95,3	95,2	95,6	95,3	95,2	100,0
Rangplatz	5	6	3	1	4	8	7	9	10	12	2	13	16	11	13	15	

Stufe 1: Geldleistungen u. Sozialausgaben je Einwohner ²⁾	85	70	323	264	150	143	158	90	148	161	303	117	156	118	136	97	133
Zwischensumme	2.224	2.235	2.582	2.833	2.178	2.069	2.101	2.121	2.062	2.045	2.636	2.084	2.042	2.090	2.065	2.102	2.177
in v.H. des Durchschnitts	102,2	102,7	118,6	130,2	100,1	95,1	96,5	97,4	94,7	94,0	121,1	95,7	93,8	96,0	94,9	96,6	100,0

Stufe 2: Historische Belastungen (Zinsen, Versorgung)	563	492	1343	1166	681	691	693	655	861	721	1109	587	520	388	629	539	649
Ergebnis	1.661	1.743	1.239	1.667	1.497	1.378	1.408	1.466	1.201	1.324	1.527	1.497	1.522	1.702	1.436	1.563	1.528
in v.H. des Durchschnitts	108,7	114,1	81,1	109,1	98,0	90,2	92,2	96,0	78,6	86,7	100,0	98,0	99,6	111,4	94,0	102,3	100,0
Rangplatz	4	1	15	3	8	13	12	10	16	14	6	8	7	2	11	5	

1) in Abgrenzung des FAG nach LFA und Fehlbetrags-BEZ gemäß BMF-Abrechnung v. 26.10.2005 u. BMF-Finanzbericht 2007.

2) Wohngeld, BaFöG, gemäß ZDL; Sozialhilfe im engeren Sinne außerhalb von Einrichtungen, gemäß Statistischem Bundesamt, Fachserie 13/Reihe 2.1

Der übermäßige Umfang dieser Belastungen wird in der vorstehenden „Lasten-Tabelle“ dargestellt: Bremens Finanzkraft im Jahr 2004 lag (je ungewichtetem Einwohner) nach Länderfinanzausgleich und Fehlbetrags-Bundesergänzungszuweisungen an dritter Stelle hinter Hamburg und Berlin. Von dieser Finanzkraft bleiben dem Stadtstaat aber nur 43 Prozent erhalten, wenn man allein Versorgungsausgaben, Zinsen und Sozialausgaben (einschl. BAföG) berücksichtigt. Damit landet Bremen in seiner für alle übrigen Aufgaben verbleibenden Finanzausstattung auf dem vorletzten Platz unter den Ländern. Nur das Saarland hat einen noch schlechteren Wert. Diese überdurchschnittlichen Vorbelastungen bestehen seit Jahrzehnten und stellen eine wesentliche Ursache für die hohen Defizite in den Bremer Haushalten dar.

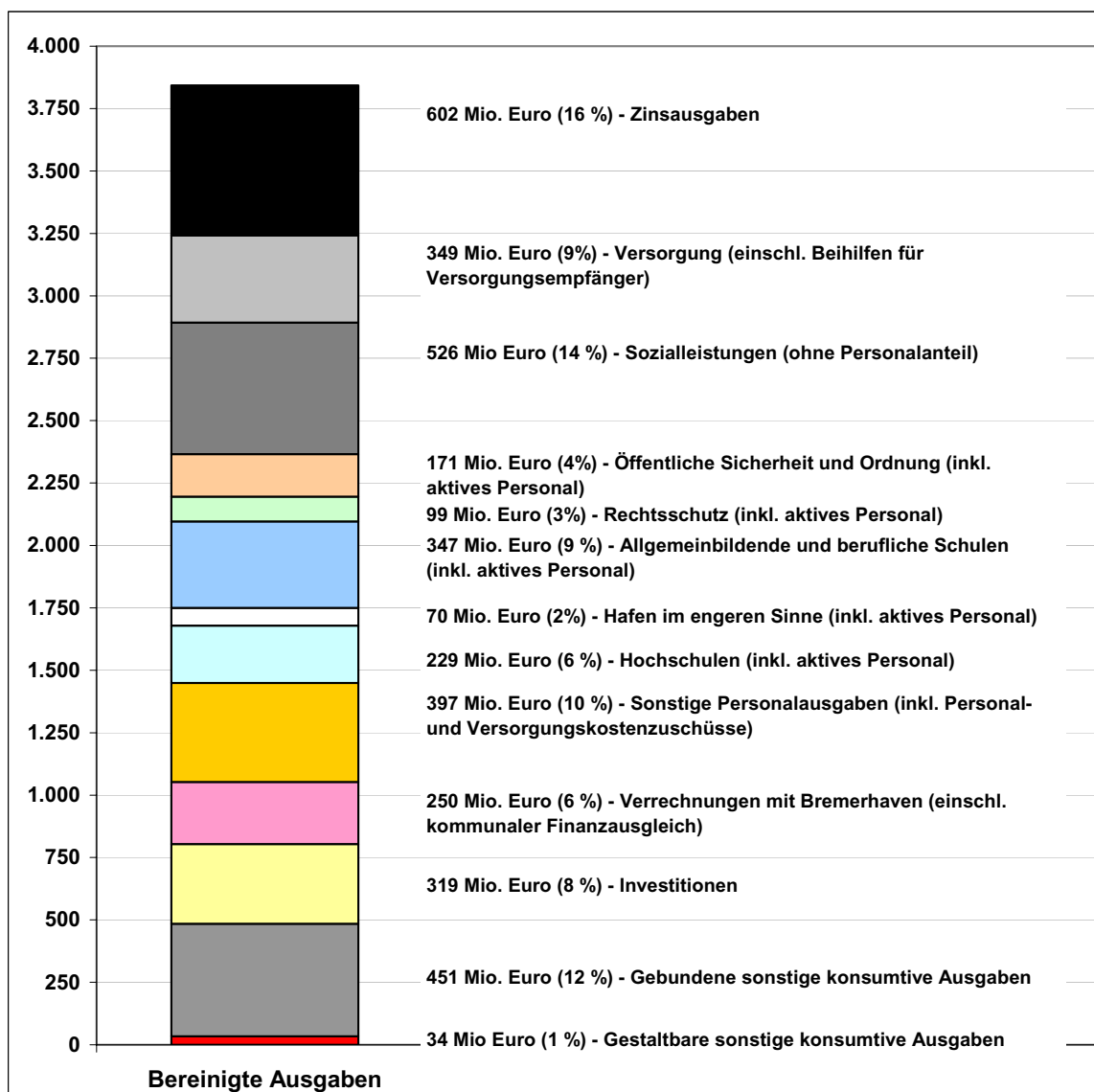
3. Weitere Bindungen der Bremischen Ausgaben

Über die gesetzlichen Verpflichtungen aus den Leistungsgesetzen hinaus bestehen einfachgesetzliche, vertragliche und faktische Festlegungen der Ausgaben, die die Handlungsspielräume des Landes einschränken.

In der nachfolgenden Grafik sind die Ausgabenblöcke des bremischen Haushalts nach dem Verpflichtungsgrad der Ausgabenbindungen zusammengestellt. Soweit die Ausgaben nicht ohnehin (wie bei den Zinsen) rechtlich verbindlich sind, wird anschließend exemplarisch für die jeweiligen Bereiche dargestellt, dass Bremen alle Handlungsmöglichkeiten nutzt, um die Ausgaben auf den absolut notwendigen Umfang zu begrenzen.

Methodisch kann dabei auf zahlreiche Benchmarking-Verfahren zurückgegriffen werden, denen sich Bremen unterzogen hat, um seine Ausgaben auch im Länder- oder Großstadtvergleich kritisch zu überprüfen. Aussagekräftig sind dabei insbesondere die Vergleiche mit den anderen Stadtstaaten – wegen des höheren Ausgabenniveaus in Berlin und vergleichbarer Strukturen kommt dem Vergleich mit Hamburg dabei eine besondere Bedeutung zu.

Bindungsgrad und Gestaltbarkeit der Ausgaben in den bremischen Haushalten		Die Senatorin für Finanzen		
(Land und Stadtgemeinde Bremen; Ansätze 2007; in Mio. Euro)		Referat 20	Sanierung	25.01.08



Quelle:

Ansatzbeträge im Haushalt 2007 - L+G Bremen

Abgebildet sind die Haushaltsdaten nur für die Land- und Stadtgemeinde Bremen, weil eine gesamtstaatliche aufgabenorientierte Gliederung einschließlich Bremerhaven methodisch nicht möglich ist. Bei Einbeziehung von Bremerhaven würde der Anteil der landesautonom gestaltbaren Ausgaben noch niedriger.

Zu den Ausgabenblöcken im Einzelnen:

- **Zinsausgaben (602 Mio. €):** Die nicht beeinflussbaren Zinsausgaben machen alleine rund 16% der bereinigten Ausgaben aus.
- **Versorgungsausgaben (349 Mio. €):** Soweit für Bremen in diesem Bereich Steuerungsmöglichkeiten bestehen, wurden sie genutzt. So wurde die Sonderzuwendung für Versorgungsempfänger in Bremen vollständig gestrichen, die Änderungen in der gesetzlichen Rentenversicherung wurden übertragen und die Tarifierhöhungen im Arbeitnehmerbereich sollen nur mit zeitlicher Verzögerung auf den Besoldungs- und Versorgungsbereich übertragen werden.
- **Sozialleistungsausgaben (526 Mio. €):** Möglichkeiten zur Steuerung der Fallzahlen bestehen nur sehr begrenzt. Die Möglichkeiten der Steuerung der Ausgaben pro Fall werden aber so weit wie möglich ausgeschöpft: So liegen beispielsweise schon aktuell die Ausgaben pro Leistungsempfänger beim Arbeitslosen- und Sozialgeld (SGB II) um 18 €, bei der Grundsicherung (SGB XII, Kap. 4) um 160 € und bei der Hilfe zur Pflege (einschließlich ambulante Hilfen) sogar um 1.839 € unter den Vergleichswerten aller Großstädte über 500.000 Einwohner (Stand 2006).
- **Öffentliche Sicherheit und Ordnung (171 Mio. €):** Schon heute ist die Ausstattung dem Niveau eines Stadtstaats mit ungünstiger Sozialstruktur kaum angemessen. Obwohl die Anzahl der Straftaten pro Einwohner in der Stadt Bremen im Jahr 2006 um knapp 13 % über dem vergleichbaren Durchschnitt aller Großstädte über 500.000 Einwohner lagen (Fünf-Jahres-Durchschnitt: 9 %), unterschritt der Polizeibesatz (pro Einwohner) den korrespondierenden Vergleichswert um rd. 12 %. Die Anzahl der pro Beamten bearbeiteten Straftaten stellten dementsprechend im Städtevergleich den Spitzenwert dar, die bremische Aufklärungsquote war unter den Vergleichsstädten die zweitniedrigste. Im Stadtstaaten-Vergleich wendete Bremen 2006 für öffentliche Sicherheit und Ordnung pro Einwohner 53 € weniger als Hamburg und 82 € weniger als Berlin auf.
- **Rechtsschutz (99 Mio. €):** Auch hier fallen die aufgewendeten Mittel mit 196 € pro Einwohner deutlich geringer aus als in Hamburg (247 €) und Berlin (236 €). Der Justizvollzug wird insbesondere im Vergleich mit den beiden anderen Stadtstaaten mit deutlich geringerem Personaleinsatz betrieben, bei den Tageshaftkosten bewegt sich Bremen im Bundesdurchschnitt. Der Bereich der Gerichtsbarkeit wäre nach Auffassung der Bertelsmann-Stiftung („Die Bundesländer im Standortwettbewerb“) – wie im Übrigen auch die vorgenannten Aufgabenfelder der öffentlichen Sicherheit und der Betreuungsintensität an Schulen – deutlich auszubauen.

- **Ausgaben für allgemein bildende und berufliche Schulen (347 Mio. €):** Schon jetzt bewegen sich die laufenden Pro-Kopf-Ausgaben Bremens im Bildungsbereich um 97 € unter dem Vergleichswert Hamburgs (Stand 2006) und selbst die Ausgabenniveaus einzelner Flächenländer (Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen) werden unterschritten (Stand 2004). Bremen leistet sich dabei in diesem Bereich keine unvertretbaren Kapazitäten – die Schüler-Lehrer-Relation liegt inzwischen deutlich über dem Länderdurchschnitt – und ist um einen effizienten Mitteleinsatz bemüht: Mit 5.350 € lagen die bremischen Bildungsausgaben pro Schüler 2006 im Stadtstaaten-Vergleich deutlich unter den Vergleichswerten Berlins (- 323 €) und insbesondere Hamburgs (- 1.087 €).
- **Hafen im engeren Sinn (70 Mio. €)²:** Ausgaben für den Hafen sind unverzichtbar und haben für den Hafen- und Werftenstandort Bremen eine existenzielle Bedeutung. Kürzungen im Hafenbereich würden darüber hinaus auch den exportorientierten Wirtschaftsstandort Deutschland beeinträchtigen.
- **Hochschul-Ausgaben (229 Mio. €):** Den Hochschulen wird politisch eine ganz besondere Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit Bremens und der Region zugemessen. Der Mitteleinsatz ist sehr sparsam (Grundmittel je Einwohner: 273 €; Hamburg: 286 €; Berlin: 318 €; Durchschnitt der Großstädte: 390 €), die Drittmittel-Akquisition besonders hoch und die Effizienz im Städtevergleich überdurchschnittlich (Drittmittel je Grundmittel: 44 %; Hamburg: 19 %; Berlin: 23 %; Städtedurchschnitt: 26 %).
- **Sonstige Personalausgaben (397 Mio. €):** Obwohl Städte- und Ländervergleiche aufgrund unterschiedlicher Ausgliederungsstände nur sehr eingeschränkt möglich sind, ist im bereinigten Stadtstaaten -Vergleich feststellbar, dass der Stand des Beschäftigungsvolumens je 1.000 Einwohner im Jahr 2005 in etwa das Hamburger Niveau erreicht hat und deutlich unter Berlin liegt. Die Beschäftigtenzahl der Stadt Bremen im kommunalen Bereich stellt in einem Vergleichsring von fünf Großstädten den Minimalwert pro Einwohner dar.
Daten zum **gesamten** Personalhaushalt zur Ergänzung: Der Finanzrahmen bis 2011 sieht für die Personalausgaben (inkl. Versorgung und Beihilfen) ab 2010 jährliche Zuwachsraten in Höhe von 1% vor. Die Ausgaben für das aktive Personal sollen weiterhin konstant gehalten werden; für Besoldungs- und Versorgungsanpassungen sowie Tarifierhöhungen wurden moderate Zuwachsraten unterstellt. Für den Zeitraum ab 2010 wurden weitere Einsparungen in Höhe von jährlich 1% Prozent bezogen auf den ganzen Personalkörper (rund 135 Vollkräfte) festgelegt.

² Es handelt sich hier ausschließlich um die unmittelbar dem Hafen zuzurechnenden Ausgaben; die tatsächlichen bremischen Hafenlasten, die – anhand einer Methode, auf die sich Bund und Länder geeinigt haben – auch anteilige Leistungen aus ansonsten anderen Aufgabenbereichen berücksichtigen, liegen um 30 Mio. € höher.

Insgesamt ist seit 1993 das Beschäftigungsvolumen in der Kernverwaltung um 4.604 Vollzeitäquivalente bzw. 24,4 % gesunken. Ohne diese Einsparungen lägen die Personalausgaben um 218 Mio. € pro Jahr höher, der Schuldenstand Bremens wäre seitdem zusätzlich um rd. 1,8 Mrd. € angestiegen.

- **Verrechnungen mit Bremerhaven (250 Mio. €)** Durch den innerbremischen Finanzausgleich, investive Zuschüsse und aufgabenbezogene Erstattungen verursachte Ausgaben für die Kommune Bremerhaven. Diese zählt zu den strukturschwächsten Kommunen Deutschlands mit einer der höchsten Arbeitslosenquoten unter den Langzeitarbeitslosen und den Jugendlichen und entsprechend hohen Soziallasten, die durch das Land dringend unterstützt werden muss.
- **Investitionsausgaben (319 Mio. €):** Die nicht bereits in den vorstehend genannten Aufgabenbereichen gebundenen Investitionsausgaben sind kurz- und zum Teil mittelfristig nur in sehr geringem Maße gestaltbar. Die investiven Anschlagwerte des Jahres 2007 enthalten Ausgaben für gesetzliche Verpflichtungen (z.B. Zuschüsse für Forschungseinrichtungen, Krankenhausinvestitionen, Komplementärzahlungen für Bundesprogramme; 96 Mio. Euro) sowie für Infrastrukturmaßnahmen (189 Mio. Euro), die weitgehend bereits in der Realisierungsphase sind (u.a. Verkehrsprojekte und notwendig gewordene Hafenumstrukturierungen). Dazu gehören auch den Haushalt durchlaufende Mittel aus EU- und sonstigen Bundesprogrammen. Damit sind bereits 285 Mio. Euro des Investitionsvolumens gebunden. Weitere 30 Mio. Euro entfallen auf ausschließlich substanzerhaltende Maßnahmen. Im Übrigen ist hier nochmals darauf zu verweisen, dass Bremen sein Investitionsniveau im Zeitraum von 2004 bis 2011 um rd. 46% senken wird.
- **Gebundene sonstige konsumtive Ausgaben (451 Mio. €):** Hier sind gebundene Ausgaben im konsumtiven Bereich abgebildet (rechtliche und vertragliche Verpflichtungen). Es handelt sich um einen Teil der laufenden Ausgaben (Gesetzlich gebundene Ausgaben: Wohngeld, Leistungen an Freie Träger <z. B. für Kindertagesheime>, BAföG etc. / Vertraglich verpflichtete Ausgaben: Forschungsförderung und –einrichtungen, Mieten/Pachten etc.).

Die Graphik „*Bindungsgrad bzw. Gestaltbarkeit von Ausgaben*“ verdeutlicht damit, dass die landesautonome Disponibilität von Ausgaben ganz erheblich eingeschränkt ist. Gesetzliche Verpflichtungen müssen eingehalten und vertragliche Verpflichtungen können allenfalls nur schrittweise und in begrenztem Umfang revidiert werden. Selbstverständlich wird Bremen auch weiterhin alle Anstrengungen unternehmen, um weitere Sparpotenziale auch im konsumtiven Bereich zu identifizieren und prüfen, welche verbleibenden freiwilligen Leistungen reduziert werden können. Selbst wenn daher mittel- und langfristig noch

weitere Einsparungen nicht von vorneherein ausgeschlossen werden, ist jedoch nicht vorstellbar, dass diese eine für eine selbständige Haushaltssanierung erforderliche Größenordnung erzielen.

Zusammenfassend kann aus der gesamten Darstellung damit nur gefolgert werden, dass Bremen bereits erhebliche Vorbelastungen durch starre Ausgabenblöcke hat und sich dort, wo Ausgaben in ihrer Höhe gestaltbar sind, im einwohner- und empfängerbezogenen Leistungsvergleich durchweg am unteren Rand des Vergleichsniveaus bewegt. Im Stadtstaatenvergleich liegt Bremen teilweise klar unter dem Niveau Hamburgs und noch deutlich unter Berlin. Bremen hat damit in vielen Bereichen ein Ausstattungsniveau erreicht, das den - maßgeblich durch die Flächenländer geprägten – Länderdurchschnitt erreicht hat oder gar unterschreitet.

Vor diesem Hintergrund ist klar erkennbar, dass Bremen die erforderliche Konsolidierung nicht aus eigener Kraft bewältigen kann, sondern auf Hilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft zur Bewältigung der Altschulden und der strukturellen Mehrbelastungen angewiesen ist.

***Strukturierte Darstellung der relevanten Fragestellungen
mit Entscheidungsalternativen***

Gliederung

Titel	Seite
Vorbemerkung	1
1. Verschuldungsgrenzen	1
1.1 Generelles Neuverschuldungsverbot.....	2
1.2 Vorgabe eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts.....	2
1.3 Grundsätzliche Beibehaltung des investitionsorientierten Neuverschuldungsrahmens (z. B. "Goldene Regel").....	3
1.3.1 Streichung der konjunkturpolitischen Ausnahmeklausel.....	3
1.3.2 Einengung der Ausnahmeklausel, z. B. durch Erweiterung der Darlegungspflichten und/oder höheres parlamentarisches Quorum bei Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel.....	4
1.3.3 Einengung des Investitionsbegriffs.....	4
1.4 Vorschlag des Sachverständigenrates: Kombination aus einer Einengung des Investitionsbegriffs und einer modifizierten Schweizer Schuldenbremse.....	4
1.5 Orientierung am Defizit- und Schuldenstandskriterium des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts; Aufteilung auf Bund und Länder.....	4
1.6 Zweistufiges Gesetzgebungsverfahren, um schuldenerhöhende Steuerausfälle zu verhindern ("Steuerausfallbremse"), und/oder zeitlich begrenztes Verbot von Steuersenkungen bis zur Erreichung eines gewünschten Schuldenstandes.....	5
2. Frühwarnsystem	5
2.1 Kooperatives (einstufiges) Frühwarnsystem.....	6
2.2 Zweistufiges Frühwarnsystem bei Einrichtung eines neuen Gremiums zur Analyse, Kontrolle und ggf. Sanktionierung von Haushaltsentwicklungen.....	7
- Eingrenzung der bundesstaatlichen Einstandspflicht.....	8
- automatische Steuerzuschläge.....	9
- automatische Reduzierung öffentlicher Leistungen.....	9
- Einsetzung eines "Haushaltskommissars".....	10
- Geldbußen.....	10
2.3 Gläubigerbeteiligung an Kosten einer Finanzkrise.....	10
3. Bewältigung bestehender Haushaltskrisen - Konzepte zur Sanierung, Konzepte erweiterter Autonomie - (insbesondere unter Berücksichtigung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts)	11
3.1 Festlegung der Kriterien einer Haushaltskrise bis hin zur Ausprägung in Form einer extremen Haushaltsnotlage.....	12
- Regelbindung.....	12

...

- Einzelfallanalyse.....	12
3.2 Wahl der Instrumente, die ggf. in Abhängigkeit der maßgeblichen Ursache zur Krisenbewältigung herangezogen werden können.....	13
3.2.1 Entschuldungsfonds.....	13
3.2.2 Hilfeleistungen des Bundes.....	14
3.2.3 Aufgabenadäquate Optimierung des Finanzausgleichs.....	14
3.2.4 Festsetzung von Eigenbeiträgen.....	15
3.2.5 Vorgabe einer Ausgabenzuwachsrates.....	15
3.2.6 Zu- und Abschlagsrechte bzw. automatische Zuschläge zu Steuern.....	15
3.2.7 Abweichung von bundeseinheitlichen Standards.....	16
3.3 Umsetzung der Instrumente bezüglich des Eigenbeitrags.....	17
3.3.1 Appell.....	17
3.3.2 Zielvereinbarung.....	17
3.3.3 Sanktion.....	17
3.3.4 "Haushaltskommissar".....	17
4. Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Länder.....	18
4.1 Abbau der Strukturunterschiede.....	18
4.2 Verlagerung der Finanzierungslast.....	19
4.3 Abgeltung von Mehrbelastungen.....	19
4.4 Weitgehende Umgestaltung der Finanzverteilung (ab 2020).....	20
4.5 Aufgabengerechte Finanzausstattung durch Neuausrichtung der primären Steuerverteilung.....	20
5. Stärkung der Länderautonomie.....	21
5.1 Mehr Eigenverantwortung der Länder auf der Einnahmenseite.....	22
5.1.1 Länderunterschiedliche Zu-/Abschlagsrechte auf Gemeinschaftsteuern bzw. "Länder-Soli".....	22
5.1.2 Rückholung von Steuergesetzgebungskompetenzen in Länderhoheit.....	23
5.1.3 Stärkere Orientierung der Steuerverteilung an der Wirtschaftskraft.....	23
5.1.4 Optionsmodell für den Finanzausgleich.....	23
5.2 Mehr Eigenverantwortung der Länder auf der Ausgabenseite.....	24

Vorbemerkung

Die folgenden Ausführungen fassen die bisher diskutierten Entscheidungsalternativen zu den relevanten Fragestellungen zusammen, um eine Grundlage für sachgerechte Entscheidungen bereitzustellen. In der nachfolgend dargestellten Bandbreite der Lösungsalternativen kommen Positionen der Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder sowohl zur Relevanz von Fragestellungen als auch zur Sachgerechtigkeit und Geeignetheit von Entscheidungsalternativen zum Ausdruck. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass zum Teil Uneinigkeit darüber besteht, ob eine bestimmte Fragestellung überhaupt als Problem zu betrachten ist und im Rahmen der Verhandlungen Anlass besteht, eine Änderung des Status quo herbeizuführen. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die im Spannungsfeld der Bund-Länder-Finanzbeziehungen angesiedelten Fragestellungen in hohem Maße interdependent sind; die im Folgenden aufgeführten Reformschritte lassen sich deshalb zum großen Teil nicht isoliert voneinander betrachten, sondern bedingen einander und setzen einander zum Teil voraus.

Hinsichtlich der Erläuterung der Vorschläge im Detail und der Bewertung dieser Vorschläge durch die Länder wird im nachfolgenden Text jeweils auf die entsprechende Darstellung in der Bestandsaufnahme (mit Angabe der jeweiligen Seitenzahlen) verwiesen. Die Länder BW, BY, HH, HE, NW, SN haben an einigen Stellen kenntlich gemacht, dass die dort beschriebenen Ansätze aus ihrer Sicht nicht in Frage kommen. Die übrigen zehn Länder haben im Sinne der Vollständigkeit der Darstellung hier auf eine Kenntlichmachung von Entscheidungsalternativen, die für sie nicht in Frage kommen, verzichtet.

1. Verschuldungsgrenzen (S. 59ff.)

In den letzten zwölf Jahren sind die Kreditmarktschulden des Gesamtstaates von rd. 1.009 Mrd. Euro (31.12.1995) auf rd. 1.485 Mrd. Euro (31.12.2006) gestiegen. In den Haushaltsjahren 2005 und 2006 haben der Bund und sechs Länder die jeweiligen verfassungsrechtlichen Regelgrenzen der Kreditaufnahme nicht eingehalten. Die Wiedervereinigung, die erheblichen Steuerausfälle in den Jahren 2001 bis 2005, steigende Belastungen im Sozial- und Transferbereich sowie die Folgen des demografischen Wandels sind die wesentlichen Ursachen für diese Entwicklung. Dabei weisen der aktuelle Schuldenstand und auch die laufende Neuverschuldung auf den föderalen Ebenen und in den einzelnen Ländern sehr unterschiedliche Niveaus auf.

Leitfrage: Sollen die in Art. 115 GG i. V. m. Art. 109 GG und den Landesverfassungen kodifizierten Verschuldungsregelungen geändert werden oder sollen sie in ihrer bisherigen Form erhalten bleiben?

Für die bisherigen Regelungen wird einerseits angeführt, sie ermöglichten Flexibilität bei konjunkturbedingten Haushaltsbelastungen und erlaubten eine konjunkturgerechte Haushaltspolitik, indem die Wirkung der automatischen Stabilisatoren nicht behindert werde und Spielräume für eine diskretionäre Finanzpolitik eröffnet würden. Andererseits

wird eingewandt, dass diese Regelungen in der Vergangenheit einen Anstieg der Verschuldung nicht hätten verhindern können und dass die Einhaltung der Europäischen Stabilitätskriterien durch sie nicht ohne Weiteres gewährleistet sei. Von der Ausnahmevorschrift zur Abweichung von der Regelgrenze für die Neuverschuldung sei sehr häufig Gebrauch gemacht worden, und der Investitionsbegriff, welcher Art. 115 GG derzeit haushaltsrechtlich zu Grunde liegt, lasse eine Kreditaufnahme in einer Höhe zu, die die Zunahme des staatlichen Vermögensbestands übersteige.

Folgende Reformansätze werden diskutiert:

1.1 Generelles Neuverschuldungsverbot (u.U. mit klar umrissenen, an ein parlamentarisches Quorum gebundenen Ausnahmen) (S.79-84)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Einfache Handhabung und Darstellung</i> <i>Zielverfehlungen können leicht erkannt und in der Öffentlichkeit kommuniziert werden. Dies erzeugt ein gewisses Maß an öffentlichem Druck, die gesteckten Ziele zu erreichen.</i> <i>Da dem Staat keinerlei diskretionärer Handlungsspielraum eingeräumt wird, besteht auch nicht die Gefahr, dass dieser unbegründet ausgenutzt würde.</i> <i>Ein generelles Neuverschuldungsverbot ist für alle Gebietskörperschaften ein wirksames Mittel zur Begrenzung der Staatsverschuldung.</i> <i>Es bestehen keine Auslegungs- bzw. Abgrenzungsprobleme wie etwa bei Anknüpfen an Investitionsbegriff oder Verschuldungsquoten.</i>	<i>Eine konjunkturell bedingte Kreditaufnahme ist ebenso wie die stabilisierungspolitisch motivierte Kreditaufnahme ausgeschlossen. Damit besteht die Gefahr einer prozyklischen Finanzpolitik.</i> <i>Da fast alle Gebietskörperschaften ihre Ausgaben derzeit auch über die Aufnahme von Krediten finanzieren, ist zu definieren, mit welchen Maßnahmen und in welchem Zeitraum das neue Ziel erreicht werden kann.</i> <i>Es besteht weiterhin keine Möglichkeit, auf unerwartete externe Schocks mittels diskretionärer Maßnahmen zu reagieren.</i> <i>Träger der Kosten und Nutznießer staatlicher Investitionen sind nicht identisch, somit herrscht keine intergenerative Äquivalenz.</i> <i>Keine Berücksichtigung des Umstandes einer Kreditaufnahme infolge einer nicht aufgabengerechten Finanzausstattung</i> <i>Einige Länder werden unter den gegebenen Rahmenbedingungen auch mittel- und langfristig nicht in der Lage sein, ein Neuverschuldungsverbot einzuhalten.</i> <i>Ein Neuverschuldungsverbot in jedem Jahr zu befolgen, ist schwer realisierbar.</i>

1.2 Vorgabe eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts (z. B. über den Konjunkturzyklus hinweg mit dem Spezialfall der Schweizer Schuldenbremse, Finanzplanungszeitraum) (S. 84-90)

Denkbar wäre eine verfassungsrechtliche Regelung, die einen Haushalt ohne Neuverschuldung über einen Mehrjahreszeitraum (z. B. über den Konjunkturzyklus) hinweg vorschreibt. Dies ist insbesondere das Ziel der Schweizer Schuldenbremse, welche die Ausgaben an die – um konjunkturelle Effekte bereinigten – Einnahmen bindet. In die gleiche Richtung geht der Vorschlag, das grundsätzliche Ziel eines ausgeglichenen Haushalts in der Verfassung zu verankern (S. 88f.).

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Der Staat hat die Möglichkeit, sein Ausgabeverhalten zu verstetigen.</i> <u>Zur Schweizer Schuldenbremse:</u> <i>Kombination von Flexibilität und disziplinierender Schuldenkontrolle</i> <i>Relativ leicht vermittelbar</i> <i>Für die Bundesebene geeignet / Grundansatz eines Ausgleichskontos auch für die Länderebene denkbar</i> <i>Die konjunkturell bedingte Verschuldung wird durch das Ausgleichskonto transparent.</i>	<i>Einführung nur bei strukturell ausgeglichenen Haushaltssituationen sachgerecht</i> <u>Zur Schweizer Schuldenbremse:</u> <i>Für sich genommen keine Kreditfinanzierung investiver Ausgaben möglich</i> <i>Die Schuldenbremse zeigt nicht auf, wie insbesondere auch die Länder mit hohen Vorbelastungen und niedrigen Einnahmen eine Balance zwischen Einnahmen und Ausgaben herbeiführen können.</i> <i>Glaubwürdigkeitsverlust im Fall notwendig werdender Nachjustierungen des maximal zulässigen Ausgleichskontos</i> <i>Eine Eins-zu-Eins-Umsetzung ist für die Länderebene kaum möglich, schon weil ein regionaler Konjunkturzyklus kaum zu definieren sein wird.</i> <i>Anders als die Schweizer Kantone haben die Länder bisher fast keine Steuerautonomie.</i>

1.3 Grundsätzliche Beibehaltung des investitionsorientierten Neuverschuldungsrahmens (z.B. „Goldene Regel“)

Die "Goldene Regel" in Art. 115 Abs. 1 GG und analog in den Landesverfassungen begrenzt die Nettokreditaufnahme grundsätzlich auf die Höhe der Investitionsausgaben des gleichen Jahres. Art. 115 Abs. 1 GG lässt Ausnahmen von dieser Höchstgrenze zu, wenn die "zusätzliche" Kreditaufnahme zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts erfolgt.

Bei einer grundsätzlichen Beibehaltung der „Goldenen Regel“ sind Änderungen hinsichtlich des Investitionsbegriffs und der Ausnahmeregel denkbar.

1.3.1 Streichung der konjunkturpolitischen Ausnahmeklausel (entweder bei Bund und Ländern oder nur bei den Ländern) (S. 75-77)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Die Streichung der Ausnahmeregelung schließt eine zu großzügige Anwendung der Kreditermächtigung aus.</i>	<i>Der Haushaltsgesetzgeber könnte bei vollständiger Streichung der Ausnahmenvorschrift gehindert sein, auf Krisenfälle im Einzelfall angemessen zu reagieren.</i>

1.3.2 Einengung der Ausnahmeklausel, z. B. durch Erweiterung der Darlegungspflicht und/oder höheres parlamentarisches Quorum bei Inanspruchnahme der Ausnahmeklausel (S. 77-79)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
Eine Erhöhung des Rechtfertigungsdrucks kann als Hürde für Neuverschuldung hilfreich sein. Ein höheres Legitimationserfordernis kann als Hürde für überhöhte Neuverschuldung wirken.	Die Regierungsverantwortung kann verwässert werden. Es besteht die Gefahr einer „Blockadepolitik“.

1.3.3 Einengung des Investitionsbegriffs (z. B. Kreditfinanzierung nur noch eines Teils der Investitionsausgaben oder Bezug auf Netto-Investitionen, d. h. Investitionsausgaben abzüglich Abschreibungen, Einnahmen aus Vermögensveräußerungen und Einnahmen für Investitionen); zusätzlich Begrenzung durch Anknüpfen an den Haushaltsvollzug und/oder durch Berücksichtigung von Sonderrechnungen (S. 69-75)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
Einschränkung der Neuverschuldungsmöglichkeiten Erst mit der Einengung auf die Nettoinvestitionen und dem Abzug von Privatisierungserlösen ist gewährleistet, dass lediglich Vermögenszuwächse, von denen auch nachfolgende Generationen profitieren, kreditär finanziert werden. Die Einbeziehung von Sondervermögen schafft mehr Transparenz und verhindert, dass Schulden in Schattenhaushalten versteckt werden.	Eine Einengung des Investitionsbegriffs führt nur zu einer relativen Begrenzung der Schuldenaufnahme. Eine Neuverschuldung ist auch bei bereits hoch verschuldeten Gebietskörperschaften prinzipiell immer noch möglich. Eine Beschränkung auf die Nettoinvestitionen und Abzug der Desinvestitionen würde für einige Länder eine zulässige Kreditaufnahme von Null oder sogar eine Nettotilgung bedeuten. Definition und Erfassung von Abschreibungen sind problematisch.

1.4 Vorschlag des Sachverständigenrates: Kombination aus einer Einengung des Investitionsbegriffs und einer modifizierten Schweizer Schuldenbremse (S. 91-94)

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung kombiniert die Schweizer Schuldenbremse mit einer Modifikation der derzeit in der Bundesrepublik geltenden Kreditaufnahmegrenze und ergänzt dies um eine Verfahrens- und Sanktionsregelung. Zu den Vor- und Nachteilen vergleiche die Ausführungen zur „Schweizer Schuldenbremse“ (1.2) und zur Einengung des Investitionsbegriffs (1.3.3).

1.5 Orientierung am Defizit- und Schuldenstandskriterium des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts; Aufteilung auf Bund und Länder (S. 90f., 41f.)

Im Finanzplanungsrat wurde für die Jahre 2004 bis 2006 vereinbart, das zulässige Defizit zwischen der Ländergesamtheit und den Kommunen einerseits und dem Bund und den Sozialversicherungen andererseits im Verhältnis 55 zu 45 aufzuteilen. Würde dies zu Grunde gelegt, wäre auch eine Aufteilung zwischen den Ländern erforderlich. Maßstab hierfür könnte z. B. die Einwohnerzahl oder das BIP sein.

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Eine relative Schulden- bzw. Neuverschuldungsgrenze hat eine eindeutige Formulierung, die leicht kommunizierbar ist und damit auch in der öffentlichen Diskussion verstanden wird.</i>	<i>Problematik der finanzpolitischen bzw. ökonomischen Begründung relativer Schulden Grenzen</i>
<i>Maastricht-Kriterien allgemein geläufig</i>	<i>Gefahr der prozyklischen Wirkung</i>
<i>Verschuldungsquoten sind als Neuverschuldungsrahmen für jede Ebene als Schuldenbremse wirksam (in Verbindung mit Instrumentarium zur Durchsetzung / Sanktionierung).</i>	<i>Insbesondere die Wirtschaftskraft, aber auch die Einwohnerzahlen sind als Bezugsgrößen für Verschuldungsgrenzen nur bedingt geeignet.</i>
<i>Grenzen für Ausnahmen sind regelbar.</i>	<i>Regionalisierung der EU-Stabilitätskriterien auf Basis der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) nicht möglich</i>
	<i>Für einige Gebietskörperschaften würde der Neuverschuldungsrahmen ausgeweitet.</i>

1.6 Zweistufiges Gesetzgebungsverfahren, um schuldenerhöhende Steuerausfälle zu verhindern („Steuerausfallbremse“), und/oder zeitlich begrenztes Verbot von Steuersenkungen bis zur Erreichung eines gewünschten Schuldenstandes (S. 94ff.)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Eine Ursache für weitere Schuldenstandserhöhungen würde direkt angegangen werden.</i>	<i>Erhebliche Einschränkungen des gesetzgeberischen Spielraumes; Souveränitätsverlust</i>
<i>Die extremen Fehleinschätzungen, die bei den Steuerentlastungsgesetzen des letzten Jahrzehnts festzustellen waren und zu ungeplanter Kreditaufnahme gezwungen hatten, würden in ihren nachteiligen Wirkungen begrenzt.</i>	<i>Problematische Administrierbarkeit</i>
	<i>Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren</i>
	<i>Ex-post-Berechnung von Steuerausfällen durch Steuerrechtsänderungen zumeist nicht möglich</i>

2. Frühwarnsystem (S. 17-58)

Leitfrage: Ist die Etablierung eines institutionalisierten Frühwarnsystems zur Vermeidung von Haushaltskrisen grundsätzlich notwendig? Wie wäre ein solches Frühwarnsystem ggf. auszugestalten?

Art. 109 GG bestimmt, dass Bund und Länder in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig sind, wobei davon ausgegangen wird, dass alle Glieder des Bundesstaates ihre verfassungsrechtlich zugewiesenen Aufgaben erfüllen können. Neben dem Prinzip der Eigenverantwortung von Bund und Ländern steht das Prinzip des Füreinandereinstehens im Bundesstaat. Art. 109 GG sieht auch eine Kooperationspflicht und eine Koordinierung der Haushaltswirtschaften von Bund und Ländern vor. Als Koordinierungsgremium wurde der Finanzplanungsrat eingerichtet, der ein Beratungs- und Empfehlungsgremium ist. Die Empfehlungen sind rechtlich unverbindlich.

Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach, zuletzt in seinem „Berlin-Urteil“ vom 19. Oktober 2006, die Rechtslage als defizitär bezeichnet und verfahrensrechtliche und inhaltlich handlungsleitende Regelungen zum Umgang auch mit potenziellen Sanierungsfällen gefordert.

Daran anknüpfend werden in Politik und Wissenschaft Vorschläge für Regelungen zur Vorbeugung von Haushaltskrisen diskutiert. Dabei wird von zwei unterschiedlichen Ansätzen ausgegangen:

- Kooperatives (einstufiges) Frühwarnsystem
- Sanktionsbewehrtes (zweistufiges) Frühwarnsystem

Haushaltsbezogene Kennziffern (= **Indikatoren**) spielen in beiden diskutierten „Frühwarnsystemen“ eine Rolle. Unstrittig ist, dass die Komplexität einer Haushaltskrise keinesfalls durch eine einzelne Kennzahl erfasst werden kann, sondern dass es jeweils eines Bündels von Indikatoren bedarf. Bezüglich der Bedeutung, die diesen Indikatoren beigemessen wird, gibt es jedoch schon im Grundsatz zwei unterschiedliche Auffassungen, die in der Bestandsaufnahme ausführlich diskutiert werden (erste Auffassung: S. 39; zweite Auffassung: S. 36-39 und S. 51; die Indikatoren im Einzelnen werden auf den S. 39 - 51 diskutiert).

2.1 Kooperatives (einstufiges) Frühwarnsystem: Weiterentwicklung der Koordination von Bund und Ländern auf Basis einer gemeinsamen Analyse der mittelfristigen Haushaltsperspektiven des Bundes und der einzelnen Länder sowie der Ursachen möglicher Fehlentwicklungen (S. 56f.)

<i>Vorteile</i>	<i>Nachteile</i>
<i>Wahrung der Haushaltsautonomie</i>	<i>Geringe Verbindlichkeit (keine Sanktionen)</i>
<i>Berücksichtigung landesspezifischer Besonderheiten sind möglich.</i>	<i>Verfahren streitbehaftet</i>
<i>Frühzeitiges Erkennen von Fehlentwicklungen und drohenden Schieflagen</i>	<i>Probleme bei der Vergleichbarkeit der Haushaltskennzahlen</i>
<i>Erhöhte Transparenz</i>	<i>Umgehungsmöglichkeiten durch Schattenhaushalte</i>
<i>Öffentlicher Druck stärkt die Position bei Konsolidierungsbemühungen.</i>	<i>Politischer Imageschaden durch öffentliches „An-den-Pranger-Stellen“</i>
<i>Förderung der Aufdeckung von Sanierungspotenzialen</i>	

Prof. Dr. Bernd Huber hat in seiner Stellungnahme zur Anhörung Folgendes vorgeschlagen: Verpflichtung der Länder, im Rahmen eines Frühwarnsystem-Gremiums (z. B. des Finanzplanungsrates) **frühzeitig auf die Gefahr einer krisenhaften Verschärfung in Bezug auf die eigene Haushaltssituation hinzuweisen** und ein **Sanierungsprogramm** aufzustellen und mit den übrigen Mitgliedern des Gremiums abzustimmen. Die Gewährung von Hilfeleistungen des Bundes im Falle einer weiteren Verschlechterung der Haushaltssituation (extreme Haushaltsnotlage) wird an die frühzeitige Vorlage und die Einhaltung eines solchen Programms geknüpft.

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Wahrung der Haushaltsautonomie</i> <i>Demokratische Legitimation der Entscheidungen ist gegeben.</i> <i>Beurteilung der spezifischen Haushaltssituation ist möglich.</i>	<i>Verfahren streitbehaftet</i> <i>Gremium muss mit Kompetenzen zur Billigung und zur Überwachung der vorgelegten Sanierungsprogramme ausgestattet werden.</i> <i>Geringe Verbindlichkeit (keine Sanktionen)</i>

Prof. Dr. Hans-Peter Schneider hat folgenden Vorschlag unterbreitet: Anwendung der **Instrumentarien der selbständigen Bundesaufsicht** (Art. 84 Abs. 3 und 4 GG) auf die Vorbeugung gegen extreme Haushaltsnotlagen: Ergeben sich aus den Berichten des Finanzplanungsrates tatsächliche Anhaltspunkte für das Entstehen eines „bundesstaatlichen Notstands“, kann die Bundesregierung Beauftragte zu den obersten Landesbehörden und ggf. auch zu den nachgeordneten Behörden entsenden, die Informationen über die Haushaltsaufstellung oder Haushaltsführung in dem betroffenen Land einholen und über Mängel berichten. Werden Mängel nicht beseitigt, muss der Bundesrat auf Antrag der Bundesregierung darüber beschließen, ob das Land seine Pflicht zur ordnungsgemäßen Budgetierung verletzt hat. In diesem Fall hat das betroffene Land so lange keine Möglichkeit, Bundeshilfen zur Sanierung zu beantragen, wie es diese Mängel nicht abgestellt hat.

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Letztentscheidungsrecht verbleibt bei Landesparlamenten.</i> <i>Demokratische Legitimation durch Beteiligung des Bundesrates</i> <i>Beurteilung der spezifischen Haushaltssituation ist möglich.</i>	<i>Die Bundesregierung erhält außerordentliche Machtbefugnisse über die Länder.</i> <i>Verfahren streitbehaftet</i> <i>Probleme bei der Vergleichbarkeit der Haushaltskennzahlen</i> <i>Finanzplanungsrat benötigt zusätzliche Kompetenzen zur Überwachung und Steuerung der Finanzplanung.</i>

2.2 Zweistufiges Frühwarnsystem bei Einrichtung eines neuen Gremiums zur Analyse, Kontrolle und ggf. Sanktionierung von Haushaltsentwicklungen (S. 52-55)

Erste Stufe: Analyse regelmäßig zu meldender Eckdaten der Haushalte von Bund und Ländern; bei festgestellter Gefahr einer Haushaltskrise Erteilung von Empfehlungen zur Konsolidierung; Überprüfung der Soll- und Ist-Entwicklung und Veröffentlichung der entsprechenden Berichte.

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Frühzeitiges Erkennen von Fehlentwicklungen und drohenden Schieflagen</i> <i>Erhöhte Transparenz</i> <i>Öffentlicher Druck stärkt die Position bei Konsolidierungsbemühungen.</i>	<i>Probleme bei der Vergleichbarkeit der Haushaltskennzahlen</i> <i>Umgebungsmöglichkeiten durch Schattenhaushalte</i>

Förderung der Aufdeckung von Sanierungspotenzialen	Politischer Imageschaden durch öffentliches „An-den-Pranger-Stellen“ Versagt bei unvermeidbaren Haushaltskrisen
--	--

Zweite Stufe: Bei Feststellung einer Haushaltskrise in Form der Überschreitung bestimmter Referenzwerte bei den haushaltsbezogenen Indikatoren oder in Form der Verletzung einer ggf. neu festgelegten Neuverschuldungsgrenze kann das Gremium weitere Empfehlungen oder verpflichtende Vorgaben „zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin“ erteilen. Werden diese nicht befolgt, können hieraus Sanktionen folgen.

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
Konsolidierungsdruck von außen Hohe präventive Wirkung	In Abhängigkeit von der Eingriffsintensität ggf. starke Einschränkung der Haushaltsautonomie Keine Berücksichtigung landesspezifischer Besonderheiten Problem der demokratischen Legitimation des Gremiums

Die Möglichkeiten von Sanktionen gibt es nur im zweistufigen Frühwarnsystem. In diesem Zusammenhang werden vor allem die folgenden **Sanktionsmöglichkeiten** diskutiert:

- Eingrenzung der bundesstaatlichen Einstandspflicht (S. 99f.)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
Stärkung der Eigenständigkeit / Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften (steht nach einer Auffassung im Einklang mit dem „Berlin-Urteil“ des BVerfG) Positive Wirkung der Marktkräfte	Steht nach anderer Auffassung im Widerspruch zu Feststellungen des BVerfG, da die gegenseitige Einstandspflicht (Bundestreue) bisher verfassungsrechtlich vorgegeben ist. Verfassungsrechtlich gebotene Handlungsfähigkeit eines Landes muss danach aufrecht erhalten werden. Verteuerung der Kreditaufnahme der öffentlichen Gebietskörperschaften, besonders für Länder mit hoher Verschuldung, kann Sanierungsbemühungen eines Landes konterkarieren. Problem des zweifelsfreien Nachweises eines finanzpolitischen Fehlverhaltens Gegenseitiges Entstehen der Gebietskörperschaften stellt mit Blick auf die Kreditkonditionen eine Versicherung zum allseitigen Vorteil dar. Möglicherweise Verstoß gegen das Bundesstaatsprinzip

- automatische Steuerzuschläge (S. 101f.)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Sehr hohe Abschreckungswirkung</i> <i>Betroffenheit der (Wahl-) Bevölkerung könnte Anstieg der Verschuldung verhindern.</i> <i>Mehreinnahmen für die Haushaltsfinanzierung</i> <i>Fiskalische Äquivalenz</i>	<i>Es stellt sich die Frage, inwieweit mangelnde Haushaltsdisziplin die Verhängung von Zwangsmaßnahmen zu Lasten der Bevölkerung rechtfertigt.</i> <i>Erheblicher Eingriff in die Haushaltsautonomie und damit Bedrohung der Eigenstaatlichkeit der Länder</i> <i>Höhere Steuersätze bei Ländern mit geringem originärem Steueraufkommen führen nicht dazu, dass sich ihre Haushaltssituation signifikant verbessert.</i> <i>Durch höhere Steuersätze können Wanderungsbewegungen ausgelöst werden, die die Demografieprobleme verstärken und die Wirtschafts- und Standortpolitik konterkarieren.</i> <i>Probleme des zweifelsfreien Nachweises eines haushaltspolitischen Fehlverhaltens</i>

- automatische Reduzierung öffentlicher Leistungen (Abweichung von bundeseinheitlichen Standards) (S. 103f.)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Sehr hohe Abschreckungswirkung</i> <i>Betroffenheit der (Wahl-) Bevölkerung könnte Anstieg der Verschuldung verhindern.</i> <i>Haushaltsspielräume würden gewonnen.</i>	<i>Es stellt sich die Frage, inwieweit mangelnde Haushaltsdisziplin die Verhängung von Zwangsmaßnahmen zulasten der Bevölkerung rechtfertigt.</i> <i>Erheblicher Eingriff in die Haushaltsautonomie und damit Bedrohung der Eigenstaatlichkeit der Länder</i> <i>Anwendung im Falle einer nicht aufgabenadäquaten Finanzausstattung nicht begründbar</i> <i>Unterschiedliches Niveau staatlicher Leistungen im Bundesgebiet; möglicherweise Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG)</i>

- Einsetzung eines „Haushaltskommissars“ (S. 104f.)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
Starke Disziplinierungswirkung durch hohes Abschreckungspotenzial	Konflikt zur Haushaltsautonomie und zum Demokratieprinzip
Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung können wirksam durchgesetzt werden.	Gefährdung der Eigenstaatlichkeit der Länder
	Das Budgetrecht der Länderparlamente wird außer Kraft gesetzt.
	Fehlanreize für Landesregierungen, unpopuläre Konsolidierungsmaßnahmen auf Haushaltskommissar abzuwälzen
	Probleme des zweifelsfreien Nachweises eines haushaltspolitischen Fehlverhaltens

- Geldbußen (S. 105f.)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
Leicht handhabbare Sanktion, da sie als automatische Folge bei der Überschreitung einzelner Haushaltskennziffern greifen könnte	Geldbuße verstärkt finanzielle Probleme; sie kann eine Konsolidierung verzögern oder gar vereiteln.
Analogie zum EU-Stabilitäts- und Wachstumspakt	In Abhängigkeit von der Ausgestaltung ggf. Folgeänderungen im LFA erforderlich
Empfindliche Wirkung durch Entzug finanzieller Mittel	Probleme des zweifelsfreien Nachweises eines haushaltspolitischen Fehlverhaltens

2.3 Gläubigerbeteiligung an Kosten einer Finanzkrise

Ein weiterer Vorschlag, der an die Stelle eines Frühwarnsystems treten könnte, ist die Gläubigerbeteiligung an Kosten der Finanzkrise eines Gliedstaates. Dies ist zwangsläufig mit einer spürbaren Eingrenzung der bundesstaatlichen Einstandspflicht verbunden.

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
Disziplinierende Wirkung durch Kapitalmarkt	Gefahr, dass alle Gebietskörperschaften durch eine Verschlechterung ihres Ratings von den Reaktionen des Kapitalmarkts negativ betroffen sind
Beteiligung des privaten Sektors an Ausfallrisiken, gerechtfertigt im Vergleich zu Risiken eines Gläubigers in sonstigen Geschäftsbereichen	Insbesondere Länder mit Verschuldungsproblemen hätten höhere Kreditzinsen zu zahlen, was zu einer Verschärfung ihrer Haushaltssituation führen würde.
	Abkehr vom bisherigen Staatsverständnis, das eine Zahlungsunfähigkeit von Gebietskörperschaften ausschließt

	<i>Handhabbare Kriterien/Standards zur Aufrechterhaltung einer Mindestversorgung mit öffentlichen Leistungen (z. B. Sicherheit, Bildung, Justiz) schwer zu finden</i>
--	---

In der Anhörung führte der Sachverständige Prof. Dr. Kai A. Konrad als Variante das Instrument einer nachrangig nicht garantierten Nettoneuverschuldung ein. Gemeint ist damit, dass ab einer bestimmten Grenze oder ab einem bestimmten Zeitpunkt neue Schulden nicht mehr der Einstandspflicht unterliegen, also von der Ländergesamtheit nicht mehr „verbürgt“ sind. Diese (neuen) Schulden stehen damit in der alleinigen Verantwortung dieses Landes. Den Gläubigern solcher Kredite droht dann, wenn das Land nicht mehr dafür eintreten kann, ein ernsthaftes Kreditausfallrisiko.

Noch weitergehend äußerte sich der Sachverständige Prof. Dr. Charles B. Blankart, der als weiteres Modell eine völlige Schuldnerselbstverantwortung befürwortet. Für ihn gibt es neben dieser Alternative „Schuldnerselbstverantwortung mit Föderalismus“ nur noch die Alternative „kollektive Schuldenverantwortung und Einheitsstaat“.

(Zu den Vor- und Nachteilen dieser Vorschläge vgl. oben).

3. Bewältigung bestehender Haushaltskrisen – Konzepte zur Sanierung, Konzepte erweiterter Autonomie – (insbesondere unter Berücksichtigung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts) (S. 136ff.)

In Abhängigkeit der herangezogenen Indikatoren und Schwellenwerte befinden sich derzeit unter Umständen mehrere Länder in einer Haushaltskrise, zwei Länder sehen sich in einer extremen Haushaltsnotlage. Die Bewältigung bestehender Haushaltskrisen ist ein wichtiges Element einer Strategie, die eine effektive gesamtstaatliche Schuldenbegrenzung zum Ziel hat.

Nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts können Haushaltskrisen bzw. -notlagen grundsätzlich das Ergebnis einer unangemessenen Haushaltspolitik, einer nicht aufgabengerechten Finanzausstattung oder einer Kombination aus beiden Faktoren sein. Zur Bewältigung von Haushaltskrisen werden einerseits Konzepte diskutiert, die auf dem Prinzip der Eigenverantwortung beruhen, und andererseits solche, die eine ursachenunabhängige Hilfeleistung seitens der bundesstaatlichen Gemeinschaft zum Gegenstand haben. Eine weitere Konzeption sieht vor, an der jeweils maßgeblichen Ursache der Haushaltskrise anzusetzen.

Wie und mit welchen Instrumenten die Bewältigung einer Krise erfolgen kann, ist zunächst abhängig vom Ausmaß einer Krise. Für die Abgrenzung der Krise von einer (extremen) Haushaltsnotlage steht dabei u. a. die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Verfügung. Es ist zu prüfen, ob die im Bereich eines Frühwarnsystems zu entwickelnden Indikatoren auch für die Definition der Bewältigung von Haushaltskrisen unterschiedlichen Ausmaßes herangezogen bzw. angepasst werden können.

Leitfrage: Auf welche Weise sollen Haushaltskrisen bewältigt werden?

3.1 Festlegung der Kriterien einer Haushaltskrise bis hin zur Ausprägung in Form einer extremen Haushaltsnotlage (S. 144ff.)

Grundlegende Voraussetzung zur Bestimmung sowohl des Ausmaßes als auch der Ursache der Haushaltskrise ist die Analyse der Haushaltssituation der einzelnen Länder. (S. 145f.)

Es ist die Frage zu beantworten, ob die Feststellung einer Haushaltskrise bzw. einer extremen Haushaltsnotlage regelgebunden erfolgen soll oder ob immer eine Einzelfallanalyse unter Berücksichtigung der konkret vorliegenden spezifischen Besonderheiten erforderlich ist. (S. 145)

- Regelbindung

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
Die Haushaltskrise bzw. -notlage ist eindeutig definiert.	In Abhängigkeit der Güte der Indikatoren sind Fehldiagnosen möglich.
Eine politische Auseinandersetzung über das Vorliegen wird vermieden.	Spezifische Besonderheiten im Einzelfall können ggf. in die Bewertung nicht einfließen.

- Einzelfallanalyse

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
Die Bedeutung einer u.U. niedrigen Indikatorengüte kann berücksichtigt und Fehldiagnosen können somit vermieden werden.	Die Feststellung der Haushaltskrise bzw. -notlage ist von einer Wertung abhängig.
Die ggf. vorliegenden spezifischen Besonderheiten können berücksichtigt werden.	
Notwendig, wenn die Ursachen einer Krise Einfluss auf die Problemlösung haben sollen und keine allgemeingültigen Indikatoren zur Ursachenanalyse vorliegen	

Die Analyse der Haushaltssituation kann entweder erfolgen

- anhand vorhandener Daten (S. 145f.)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
Schnelle Umsetzung	Erforderliche Vergleichbarkeit der Daten nur bedingt gegeben
Vom BVerfG praktiziert	Analyse der Haushaltssituation und Ursachenbestimmung nur eingeschränkt möglich

- oder anhand noch zu entwickelnder vergleichbarer Datengrundlagen (FMK-Auftrag) (S. 146)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Zielt auf eine eingehende Analyse der Haushaltssituation ab</i>	<i>Langer Umsetzungsprozess</i>
<i>Kann auch außerhalb des Zusammenhangs von Haushaltskrisen genutzt werden</i>	<i>Vollständige Vergleichbarkeit angesichts der Haushaltsautonomie der Länder nur schwer erreichbar</i>
<i>Wird vom BVerfG gefordert</i>	

Es ist die Frage zu beantworten, ob zwischen einem Selbstverschulden und einer nicht aufgabengerechten Finanzausstattung bei der Beurteilung der möglichen Ursache einer Haushaltskrise unterschieden werden soll (S. 145).

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Eine sachgerechte Strategie zur Bewältigung einer Haushaltskrise kann nur mit Hilfe einer Ursachenanalyse entwickelt werden.</i>	<i>Eine zweifels- und streitfreie Einschätzung über das Gewicht möglicher erklärender Faktoren wird nur schwer erreichbar sein.</i>
<i>Soweit die Krise das Resultat einer nicht aufgabengerechten Finanzausstattung ist, kann eine allein auf dem Prinzip der Selbstverantwortung gegründete Bewältigungsstrategie scheitern.</i>	<i>Der Konsolidierungsdruck auf die betroffene Gebietskörperschaft wird geringer.</i>

3.2 Wahl der Instrumente, die ggf. in Abhängigkeit der maßgeblichen Ursache zur Krisenbewältigung herangezogen werden können (S. 146ff.)

Zu Grunde liegende Grundkonzeptionen einzelner Instrumente:

- 1.) umfassende Eigenverantwortung der Länder und damit verbunden Selbsthilfe unabhängig von Verschulden, Zumutbarkeit und tatsächlicher Fähigkeit zur Krisenbewältigung
- 2.) bundesstaatliche Solidarpflicht und daraus resultierende Hilfeleistungen unabhängig von der Ursache der Krise/Notlage
- 3.) ursachenbezogene Ausrichtung der Lösung, so dass sowohl eigenbeitragsorientierte als auch hilfeleistungsorientierte Lösungsansätze und Instrumente in Betracht kommen

Eine Entscheidung über den Einsatz einzelner Instrumente könnte sich ggf. am Konzept eines Frühwarnsystems orientieren (S. 154).

3.2.1 Entschuldungsfonds:¹⁾ nur Länderaltschulden oder gekoppelt mit Bundesschulden und ggf. Altlasten in Form von Versorgungslasten; Übernahme der Zinslasten durch Bund (ggf. gegen Ausgleich) oder durch alle Beteiligten nach Leistungsfähigkeit (S. 147ff., vgl. auch S. 163f.)

¹⁾ aus Sicht der Länder BW, BY, HH, HE, NW, SN kein in Frage kommender Ansatz

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Insbesondere für hoch verschuldete Länder werden Haushaltsspielräume eröffnet.</i> <i>In Abhängigkeit von der Finanzierungsregelung wird ein wesentlicher Teil der strukturellen Ausgabenunterschiede zwischen den Ländern durch die Maßnahme ausgeglichen.</i> <i>Die Zinsbelastung der Länder sinkt (im Falle der Übernahme durch den Bund).</i>	<i>Anreizprobleme</i> <i>Ersetzt nicht die Herstellung einer im Übrigen aufgabenadäquaten Finanzausstattung</i> <i>In Abhängigkeit der Finanzierungsregelung finanzieren Länder den Fonds proportional oder sogar überproportional im Verhältnis zur Länderdurchschnittsbelastung mit, die keine oder nur unterdurchschnittliche Schulden einbringen (Gefahr der Überforderung).</i> <i>Gefahr einer wiederholten Sozialisierung von Schulden</i> <i>Abwälzung der Einstandspflicht für politische Entscheidungen</i>

3.2.2 Hilfeleistungen des Bundes¹⁾ (S. 149-150)

Ausdehnung dieses bisher für den Fall der extremen Haushaltsnotlage möglichen Instruments auf Fälle der einfachen Haushaltskrise

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Verbesserung der Haushaltslage der betroffenen Länder</i>	<i>Negative Anreizwirkung</i> <i>Abwälzung der Einstandspflicht für politische Entscheidungen</i> <i>Paradigmenwechsel im System der Finanzverfassung</i> <i>Hilfeleistung kommt nicht in Betracht, wenn Eigenbeiträge zur Bewältigung ausreichen.</i>

3.2.3 Aufgabenadäquate Optimierung des Finanzausgleichs¹⁾ (S. 150-151)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Setzt an möglichen Ursachen von Haushaltskrisen an und vermeidet solche, die auf eine nicht aufgabenadäquate Finanzausstattung zurückzuführen sind</i> <i>Stellt über den konkreten krisenbezogenen Anlass hinaus eine aufgabengerechte Finanzausstattung her</i> <i>Stärkung des Wettbewerbsföderalismus im Sinne einer Herstellung annähernd gleicher Wettbewerbsbedingungen</i>	<i>Schwächung der Eigenverantwortung und Eigenständigkeit der Länder</i> <i>Gefahr des „Bedarfswettlaufs“; Fehlanreize</i> <i>Gefahr der „Töpfewirtschaft“</i> <i>Schwierigkeiten bei der Ermittlung der Ursachen von Haushaltskrisen</i> <i>Ermittlung der Sonderbedarfe u. U. problematisch</i>

¹⁾ aus Sicht der Länder BW, BY, HH, HE, NW, SN kein in Frage kommender Ansatz

3.2.4 Festsetzung von Eigenbeiträgen zur Überwindung von Haushaltskrisen bzw. –notlagen als alleiniges Instrument oder in Begleitung einer wie auch immer gearteten bundesstaatlichen Hilfe ¹⁾ (S. 151f.)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<u>Pauschal:</u> <i>Schnelle Umsetzung</i> <i>Nutznieser der hohen Verschuldung werden je nach Ursache an der Finanzierung beteiligt.</i>	<u>Pauschal:</u> <i>Keine Berücksichtigung der Ursachen einer Krise</i> <i>Keine Berücksichtigung der Zumutbarkeit von Eigenbeiträgen</i> <i>Einschränkung der Haushaltsautonomie</i>
<u>Bezogen auf die spezifische Situation:</u> <i>Berücksichtigung der Ursachen einer Krise</i> <i>Berücksichtigung der möglichen und zumutbaren Eigenbeiträge</i> <i>Führt zu Transparenz</i> <i>Ermittelt Eigenbeitragspotenziale relativ genau</i>	<u>Bezogen auf die spezifische Situation:</u> <i>Bedarf einer u. U. zeitaufwändigen Umsetzung</i> <i>Setzt zumindest eine gewisse Verbesserung der Vergleichbarkeit von Datengrundlagen voraus</i> <i>Streitbefangen</i> <i>Einschränkung der Haushaltsautonomie</i>

3.2.5 Vorgabe einer Ausgabenzuwachsrates analog der Praxis im Finanzplanungsrat (S. 152)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Einfache haushaltsmäßige Steuerung</i>	<i>Einnahmenseite bleibt unberücksichtigt.</i> <i>Haushaltsstruktur und Konsolidierungsspielräume bleiben unberücksichtigt.</i> <i>Gestaltbarkeit der Ausgabenzuwachsrates in Abhängigkeit der zu Grunde gelegten Daten</i>

3.2.6 Zu- und Abschlagsrechte bzw. automatische Zuschläge zu Steuern (S. 152f.)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Höhere Steuereinnahmen</i> <i>U. U. hohe Disziplinierungswirkung</i> <i>Eröffnung von Gestaltungsspielräumen</i> <i>Stärkung der Haushaltsautonomie</i>	<i>Länder mit einem unterdurchschnittlichen originären Steueraufkommen würden haushaltsmäßig von Zuschlagsrechten kaum profitieren.</i> <i>Eine erfolgreiche Wirtschafts- und Standortpolitik könnte konterkariert werden.</i> <i>Je nach Ausgestaltung und Rahmenbedingungen verfassungsrechtlich bedenklich (Art. 3 GG, Haushaltsautonomie)</i>

¹⁾ aus Sicht der Länder BW, BY, HH, HE, NW, SN kein in Frage kommender Ansatz

	<i>Wenn einige Länder ihre Steuern ohne Abstriche bei öffentlichen Leistungen reduzieren können und andere zugleich Steuern erhöhen und öffentliche Leistungen kürzen müssen, vertieft sich der Graben zwischen reichen und armen Ländern und neue Notlagen können die Folge sein, statt die bestehenden nachhaltig zu überwinden.</i> <i>Führt zu einer Zersplitterung des Steuerrechts</i> <i>Kann erhebliche administrative Probleme in der praktischen Umsetzung nach sich ziehen (Bsp.: Was geschieht mit Bürgern, die keine Steuererklärung abgeben müssen?)</i> <i>Probleme im Zusammenhang mit der Zerlegung</i> <i>Kann zu Ausweichreaktionen und Abwanderungen führen; deshalb allenfalls begrenzt und befristet nach Herstellung geeigneter Rahmenbedingungen sinnvoll</i> <i>Kann eine negative demografische Entwicklung verschärfen</i> <i>Bietet keinen Lösungsansatz bei strukturellen Unterschieden und Krisen, die auf einer nicht aufgabengerechten Finanzausstattung basieren</i>
--	--

3.2.7 Abweichung von bundeseinheitlichen Standards (S. 154)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Entlastung auf der Ausgabenseite</i> <i>Stärkung der Eigenverantwortung</i>	<i>Gefahr eines Wettlaufs nach unten</i> <i>Ausweichreaktionen und Auswirkungen auf die demografische Entwicklung in den einzelnen Ländern</i> <i>Verfassungsrechtliche Grenzen sind zu beachten (Art. 3 GG und Vorgaben sozialer Standards durch BVerfG).</i> <i>Langfristig nicht geeignet für die Bewältigung von Haushaltskrisen, die auf eine nicht aufgabengerechte Finanzausstattung zurückzuführen sind</i> <i>Einsparpotenziale aufgrund der verfassungsrechtlichen Schranken vermutlich eher gering</i>

3.3 Umsetzung der Instrumente bezüglich des Eigenbeitrags ggf. durch (S. 154ff.):

3.3.1 Appell

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Haushaltsautonomie bleibt gewahrt.</i>	<i>Geringe Verbindlichkeit</i>
<i>Starke politische Bindungswirkung</i>	<i>Gefahr des Nichtbeachtens</i>

3.3.2 Zielvereinbarung

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Haushaltsautonomie bleibt gewahrt.</i>	<i>Notwendigkeit eines ggf. aufwändigen Verfahrens zur Aushandlung und Festlegung der Zielgröße</i>
	<i>Geringe Verbindlichkeit</i>
	<i>Gefahr des Nichtbeachtens</i>

3.3.3 Sanktion

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Hohe Anreizwirkung zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin</i>	<i>Ungeeignet im Fall der Verursachung einer Krise durch eine fehlende aufgabengerechte Finanzausstattung</i>
	<i>Einschränkung der Haushaltsautonomie</i>
	<i>Problem der Verantwortlichkeit für die Festlegung der Sanktionen</i>
	<i>Bei beginnenden Krisen in der Regel unangemessen</i>
	<i>Akzeptanz setzt zweifelsfreien Nachweis einer nicht angemessenen Haushaltspolitik voraus.</i>

3.3.4 „Haushaltskommissar“

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Hohe Anreizwirkung zur Einhaltung der Haushaltsdisziplin</i>	<i>Massive Einschränkung der Haushaltsautonomie</i>
	<i>Teilweise Aufgabe der Eigenstaatlichkeit</i>
	<i>Einschränkung des Demokratieprinzips</i>

4. Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Länder (S. 157ff.)

Ein Ziel der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist die Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung der Länder (vgl. BR-Drs. 913/06 (Beschluss) Ziffer 2). Im bundesstaatlichen Finanzausgleich werden finanzielle Folgen verschiedener Strukturunterschiede dem Grunde nach berücksichtigt (die abstrakten Mehrbedarfe der Stadtstaaten und der Länder mit sehr geringer Siedlungsdichte, die überdurchschnittlichen Kosten der politischen Führung in kleinen Ländern, übergangsweise eine Kompensation für die unterdurchschnittliche Entlastung im Zusammenhang mit der Zusammenführung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe in den ostdeutschen und zwei westdeutschen Ländern, bis zum Jahr 2019 (degressiv) die teilungsbedingten Sonderlasten einschließlich der Berücksichtigung der besonders niedrigen kommunalen Finanzkraft in den ostdeutschen Ländern sowie, ausgegliedert aus dem Finanzausgleich, die Seehafenlasten der norddeutschen Küstenländer ebenfalls bis zum Jahr 2019). Daneben gibt es weitere Instrumente, wie z. B. die Gemeinschaftsaufgaben und die Finanzhilfen.

Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Oktober 2006 kann eine prekäre Haushaltslage Folge einer übermäßigen Ausgabenpolitik sein, die nicht aufgabenbedingt notwendig gewesen ist (S. 72 der Urteilsbegründung). Nach den Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts kann gerade die Häufung prekärer Haushaltslagen aber auch das Ergebnis einer nicht hinreichend aufgabengerechten Finanzausstattung sein (S. 97f. der Urteilsbegründung).

Die Bestandsaufnahme beschreibt eine Reihe möglicher Strukturunterschiede. Für einige Länder stellen diese Strukturunterschiede einen Anknüpfungspunkt für eine eventuell notwendige Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung dar. Andere Länder vertreten in der Bestandsaufnahme die Auffassung, dass die geltenden Regelungen zur Steuerverteilung und zum bundesstaatlichen Finanzausgleich mit ihren Mechanismen die aufgabenadäquate Finanzausstattung sicherstellen (S. 157).

Leitfrage: Soll das System der Bund-Länder-Finanzbeziehungen die Strukturunterschiede zwischen den Ländern in einem stärkeren Maße berücksichtigen oder nicht? (S. 108-135; 157-168)

Die Stärkung der aufgabenadäquaten Finanzausstattung könnte auf verschiedenen Wegen erreicht werden.

4.1 Abbau der Strukturunterschiede¹⁾ (S. 161f.)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
Die Ursachen einer nicht aufgabenadäquaten Finanzausstattung werden an der Wurzel beseitigt.	Verschiedene finanziell bedeutsame Strukturunterschiede lassen sich nicht oder nur sehr langfristig allmählich abbauen.
Es bedarf keiner weiteren Eingriffe im darauf aufbauenden System der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.	Eine ggf. notwendige kurzfristige Abhilfe ist nicht möglich.

¹⁾ aus Sicht der Länder BW, BY, HH, HE, NW, SN kein in Frage kommender Ansatz

4.2 Verlagerung der Finanzierungslast für bestimmte Aufgaben von den Ländern auf den Bund, soweit etwaige überdurchschnittliche finanzielle Belastungen einzelner Länder aufgrund von Strukturunterschieden das Ergebnis bundesgesetzlicher Vorgaben und Standards sind¹⁾ (S. 162f.)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
Eine der Ursachen einer nicht aufgabenadäquaten Finanzausstattung kann auf einer frühen Stufe des Systems beseitigt werden. Es bedarf keiner weiteren Eingriffe im darauf aufbauenden System der Bund-Länder-Finanzbeziehungen.	Reicht als alleinige Maßnahme u. U. nicht aus Prinzip der Verwaltungskonnexität wird teilweise in Frage gestellt.

4.3 Abgeltung von Mehrbelastungen (z. B. Hochschullasten, Seehafenlasten, Sozialhilfelasten) etwa durch Zuweisungen des Bundes ggf. mit bedarfsorientierten Beteiligungssätzen; alternativ etwa Möglichkeit einer Anpassung der Einwohnergewichtungen im Länderfinanzausgleich oder Gewährung von Bundesergänzungszuweisungen, um etwa die Folgen einer unterschiedlichen demografischen Entwicklung in der Zukunft abzumildern¹⁾ (S. 134f., 165)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
Die Stärkung/Herstellung einer aufgabenadäquaten Finanzausstattung ist möglich. Weitere Eingriffe in das System der Bund-Länder-Finanzbeziehungen sind nicht erforderlich. Der Bund-Länder-Finanzausgleich sieht bereits jetzt die Berücksichtigung bestimmter Strukturunterschiede vor. Eine weitere Ausdifferenzierung des Finanzausgleichs könnte einer Erhöhung der bedarfsorientierten Verteilungsgerechtigkeit ebenso wie der Zielgenauigkeit im Einsatz öffentlicher Mittel dienen. In erster Linie käme die „Jahrhundertaufgabe“ der Bewältigung des demografischen Wandels in Betracht, der die Länder äußerst asymmetrisch trifft. Mit den Sonderbedarfs-BEZ steht ein Instrument zur Verfügung, mit dessen Hilfe strukturelle Nachteile ausgeglichen werden können.	Es werden (zumindest punktuelle) Eingriffe in den eigentlichen bundesstaatlichen Finanzausgleich erforderlich. Die Berücksichtigung weiterer Strukturunterschiede könnte einen Ausgabenwettlauf der Länder begünstigen. Eigenständigkeit und föderale Struktur werden durch „Ausgabentöpfe“ geschwächt. Es ist nur schwer auszuschließen, dass auch eine nachträgliche positive Sanktionierung eigenständiger haushalterischer Entscheidungen erfolgt. Die Regelungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs berücksichtigen Leistungsschwächen und Ausgabenlasten von Ländern hinreichend.

¹⁾ aus Sicht der Länder BW, BY, HH, HE, NW, SN kein in Frage kommender Ansatz

4.4 Weitgehende Umgestaltung der Finanzverteilung (ab 2020): Vollständige Übertragung der Steuergesetzgebungs-, -verwaltungs- und -ertragskompetenz auf den Bund (mit Ausnahme der reinen Gemeindesteuern und der Realsteuern); Finanzierung der Ausgaben der Länder allein über an das BIP gekoppelte und im GG verankerte Zuweisungen des Bundes (vertikale Verteilung); Verteilung unter den Ländern weitgehend nach Einwohnern und BIP; ggf. ergänzende Zuweisungen¹⁾ (S. 165ff.)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
Die Steuerverteilung wird erheblich vereinfacht (Wegfall: Steuerzerlegung, Abrechnung Ebenenanteile, Länderfinanzausgleich). Die Ländereinnahmen werden weitgehend unabhängig von der Steuergesetzgebung. Durch die Einbeziehung des BIP je Land in den Verteilungsschlüssel findet die jeweilige wirtschaftliche Entwicklung unmittelbar Eingang in die Höhe der zur Verfügung stehenden Einnahmen. Konjunktursteuerungs- und Gesetzgebungskompetenz für die Steuern sind in einer Hand; notwendige und/oder erwünschte Reaktionen auf finanzwirtschaftliche Entwicklungen können schneller und flexibler erfolgen. Die mit der Übertragung der Verwaltungskompetenz auf den Bund einhergehenden Entlastungen (insbesondere der Besoldungs- und Pensionslasten) erleichtern zukünftige Finanzplanungen der Länder. Der Bund kann seine korrespondierenden Belastungen durch Effizienzgewinne und die gewonnenen Handlungsspielräume weitgehend kompensieren.	Der Einfluss der Länder auf die Steuergesetzgebung des Bundes verliert an Gewicht. Selbst bei ansteigendem BIP in einem Land könnte die Zuweisung sinken, wenn das bundesweite BIP zurückgehen sollte (im System des Länderfinanzausgleichs allerdings auch möglich). Eine aufgabenadäquate Finanzausstattung wird durch die allgemeine Regelung alleine nicht erreicht; es bedarf ggf. zusätzlicher Instrumente, z. B. einer stärkeren Beteiligung des Bundes bei regional stark streuenden Belastungen durch Geldleistungsgesetze oder/und der erwähnten ergänzenden Zuweisungen des Bundes. Die Länder wären hinsichtlich ihrer finanziellen Ausstattung weitgehend von Zuweisungen des Bundes abhängig. Gelingt es nicht sicherzustellen, dass den Ländern gegen ihren Willen Zuweisungsansprüche nicht entzogen werden können, so wäre die Staatlichkeit der Länder in Gefahr.

4.5 Aufgabengerechte Finanzausstattung durch Neuausrichtung der primären Steuerverteilung

Prof. Dr. Joachim Wieland vertrat in der Anhörung die Auffassung, eine primäre Steuerverteilung, die bereits zu einer möglichst aufgabengerechten originären Finanzausstattung aller Glieder des Bundesstaates führt, müsste zunächst bei den Gemeinschaftsteuern nicht mehr vom örtlichen Aufkommen ausgehen, vielmehr müssten diese zum Teil nach der Einwohnerzahl verteilt werden. Sie müsste zudem stärker und kennzahlenorientiert auf das den Ländern durch Bundesrecht vorgegebene Ausgabeniveau ausgerichtet sein sowie – aufgrund der demografischen Entwicklung nicht an der Einwohnerzahl orientiert – auf einen Verteilungsmaßstab, der besondere Belastungen berücksichtigt, die sich etwa aus der (fehlenden) Wirtschaftskraft oder der Arbeitslosigkeit ergeben¹⁾.

¹⁾ aus Sicht der Länder BW, BY, HH, HE, NW, SN kein in Frage kommender Ansatz

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Der eigentliche Finanzausgleich wird deutlich entlastet, der Verteilungsstreit diesbezüglich wird vermindert.</i> <i>Anstatt an Symptomen zu kurieren, könnte eine Ursache für die Entstehung von Haushaltskrisen beseitigt werden.</i> <i>Eine eventuelle Voraussetzung für eine Stärkung von Anreizelementen im Finanzausgleich würde geschaffen.</i>	<i>Es werden Eingriffe in den bundesstaatlichen Finanzausgleich erforderlich.</i> <i>Eine konsensuale Ermittlung eines sachgerechten Verteilungsmaßstabs ist überaus schwierig.</i> <i>Es könnte ein Bedarfs- und Ausgabenwettlauf zwischen den Ländern ausgelöst werden.</i> <i>Anreize zur selbständigen Verringerung von Strukturproblemen werden vermindert.</i> <i>Es bestünde die Gefahr der „Töpfewirtschaft“.</i>

5. Stärkung der Länderautonomie (S. 169-187)

Ein Ziel der Reform der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ist die Stärkung der Eigenverantwortung der Gebietskörperschaften (BR-Drs. 913/06 (Beschluss) Ziffer 2). Damit würde der mit dem ersten Teil der Föderalismusreform eingeschlagene Weg der Entflechtung von Entscheidungen konsequent fortgesetzt. Hierfür kommen sowohl die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite in Betracht. Dabei wären allerdings mögliche Auswirkungen auf das schon bestehende Gefälle der Wirtschafts- und Steuerkraft unter den Ländern zu berücksichtigen.

Für die Beibehaltung der gegenwärtigen Regelungen wird einerseits geltend gemacht:

- Sicherstellung der Einhaltung der Vereinbarungen zum Solidarpakt II
- Aufrechterhaltung der originären Steuerkraft finanzschwacher Länder
- Sicherung einer angemessenen und aufgabengerechten Finanzausstattung auch der finanzschwachen Länder
- Sicherstellung eines angemessenen Ausgleichs der Finanzkraftunterschiede
- Vermeidung von Änderungen mit komplexen Folgewirkungen auf den bundesstaatlichen Finanzausgleich.

Andererseits werden in der Bestandsaufnahme auch die Vorteile einer Stärkung der Länderautonomie aufgeführt, zu nennen sind insbesondere

- Stärkung der Länderparlamente
- Stärkung der Haushaltsautonomie der Länder und größere Spielräume zur Verwirklichung ihrer politischen Ziele
- Stärkung der Gestaltungsspielräume für landespolitische Weichenstellungen
- Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Ländern.

Leitfrage: Soll die Länderautonomie über den geltenden verfassungsrechtlichen Rahmen hinaus gestärkt werden oder sollen die Länder auf eine Stärkung ihrer Autonomie verzichten?

Folgende Ansätze zur Stärkung der Länderautonomie werden diskutiert:

5.1 Mehr Eigenverantwortung der Länder auf der Einnahmenseite (S. 169ff.)

5.1.1 Länderunterschiedliche Zu-/Abschlagsrechte auf Gemeinschaftsteuern (Körperschaft- und Einkommensteuer) bzw. „Länder-Soli“ (Vorbild: der Solidaritätszuschlag des Bundes) unter Berücksichtigung sozialer Komponenten (z. B. Ermäßigungen für Steuerpflichtige mit Kindern und untere Einkommensschichten) (S. 178ff.)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
Stärkung der Länderparlamente Stärkung der Haushaltsautonomie der Länder und größere Spielräume zur Verwirklichung ihrer politischen Ziele Stärkung der Gestaltungsspielräume für landespolitische Weichenstellungen Stärkung des Wettbewerbs zwischen den Ländern Zusammenhang zwischen öffentlichen Leistungen und den Belastungen für Wirtschaft und Bürger in der einzelnen Gebietskörperschaft würde deutlicher gemacht. Durch einheitliche Ermittlung von Bemessungsgrundlage und Besteuerungsvoraussetzungen bliebe die Einheitlichkeit des Steuerrechts soweit erforderlich gewährleistet.	Gleichmäßigkeit und Administrierbarkeit der Besteuerung eingeschränkt Probleme bei der Zerlegung Intensiver Gebrauch von Zuschlagsrechten könnte zu erheblicher Anspannung der Steuerbelastung und zu unverträglichem Auseinanderdriften der Steuersätze führen. Zu-/Abschlagsrechte sollten daher nur in einer engen Bandbreite von 5 bis 10 Prozentpunkten erfolgen. Ein Auseinanderdriften von Steuersätzen kann zu Verlagerungen von Betriebsstätten und Wohnsitzen in angrenzende, niedriger besteuerte Länder führen. Aktuell besteht keine Chancengleichheit für einen Wettbewerb unter den Ländern. Die Verstärkung von Wettbewerbselementen bei der Erzielung von Einnahmen gefährdet eine aufgabenadäquate Finanzausstattung. Regional oder im Zeitablauf stark streuende Steuern - wie die Körperschaft- und Einkommensteuer in ihrer gegenwärtigen Ausprägung - lassen für finanzschwache Gebietskörperschaften nur eine mäßige Stärkung der Einnahmenbasis erwarten. Gegebenenfalls sind sogar Einnahmeausfälle nicht auszuschließen. Sollten Einnahmeausfälle im Vergleich zum Status quo (bis 2019 geltender bundesstaatlicher Finanzausgleich) entstehen, so besteht die Gefahr des Verstoßes gegen den Grundsatz der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse bzw. einer Aussichtslosigkeit beim Abbau von Neuverschuldungen und Altverbindlichkeiten.

5.1.2 Rückholung von Steuergesetzgebungskompetenzen in Länderhoheit (z.B. Grundsteuer und Grunderwerbsteuer, evtl. auch Erbschaft- und Schenkungsteuer) (S. 182ff.)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Stärkung der politischen Entscheidungsgewalt der Länder</i> <i>Größere Haushaltsautonomie für Länder</i> <i>Gesetzgebung, Verwaltung und Ertrag lägen in einer Hand.</i> <i>Eigenstaatlichkeit der Länder erhält größeres Gewicht durch individuelle Steuerpolitik.</i> <i>Entstehung von positivem Wettbewerb um die besten Ideen für wachstumsfreundliches, beschäftigungswirksames und fiskalisch ergiebiges Steuerrecht</i>	<i>Gleichmäßigkeit der Besteuerung im Bundesgebiet in Teilbereichen nur noch eingeschränkt gegeben</i> <i>Unterschiedliche Steuerbemessungsgrundlagen oder auch nur abweichende Steuersätze könnten Unübersichtlichkeit und verwaltungspraktische Schwierigkeiten verursachen.</i> <i>Grenzüberschreitende Bewertungsdifferenzen und Doppelbesteuerungen möglich</i> <i>Ein Auseinanderdriften von Steuersätzen kann zu Verlagerungen von Betriebsstätten und Wohnsitzen in angrenzende, niedriger besteuerte Länder führen. Einnahmeausfälle für die verlassenen Bundesgebiete wären die Folge.</i>

Zu dem notwendigen technischen Anpassungsbedarf für den Länderfinanzausgleich aufgrund der in 5.1.1 und 5.1.2 beschriebenen Fälle siehe S. 184f.

5.1.3 Stärkere Orientierung der Steuerverteilung an der Wirtschaftskraft (S. 185f.)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Stärkere Anreizwirkung zur Ergreifung wirtschaftskraftfördernder Maßnahmen</i>	<i>Durch die stärkere Ausrichtung der Steuerverteilung an der Wirtschaftskraft kann es zu einer Erhöhung des Volumens des Länderfinanzausgleichs kommen.</i> <i>Regionalisierung des BIP problematisch</i>

5.1.4 Optionsmodell für den Finanzausgleich

Prof. Dr. Clemens Fuest spricht sich für ein Optionsmodell aus, das den finanzschwachen Ländern die Möglichkeit eröffnet, für einen begrenzten Zeitraum von fünf bis sieben Jahren die Transfers, die sie aus dem Finanzausgleich erhalten, gegen eine höhere Beteiligung am örtlichen Einkommen- und Körperschaftsteueraufkommen einzutauschen. Weiteres Element des Modells ist ein einseitiges Kündigungsrecht seitens des optierenden Landes; zudem soll mehr Steuerautonomie gewährt werden.

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Größerer Selbstbehalt bei vom Durchschnitt abweichender Entwicklung des örtlichen Steueraufkommens kann Anzeizeffekte auslösen.</i> <i>Könnte Beitrag zur Verbesserung der Haushaltslage optierender finanzschwacher Länder leisten</i>	<i>System des bundesstaatlichen Finanzausgleichs wird ausgehöhlt.</i> <i>Versicherungsfunktion des Finanzausgleichs wird partiell aufgehoben.</i>

	<i>Finanzielles Risiko für den Bund bei gleichzeitig fehlendem Kündigungsrecht</i> <i>Finanzielles Risiko für das optierende Land im Fall von Mindereinnahmen, das durch die Einräumung eines einmaligen Kündigungsrechts lediglich abgemildert wird</i> <i>Keine Anreizwirkung für finanzstarke Länder</i> <i>Keine nachhaltigen Anreizwirkungen, da Mehr- (und Minder)einnahmen nur während des Optionszeitraums auftreten</i> <i>Nicht zuletzt angesichts des hohen Globalisierungsgrades der Wirtschaft sind Anreizeffekte eines höheren Selbstbehaltes zumindest fraglich.</i> <i>Problem der Ausgestaltung der Option für die ostdeutschen Länder, da ihr Anteil am örtlichen Aufkommen auf über 100 v.H. angehoben werden müsste</i> <i>Bürokratischer Mehraufwand</i>
--	--

5.2 Mehr Eigenverantwortung der Länder auf der Ausgabenseite: Einführung individueller Abweichungsrechte der Länder von Bundesvorgaben (S. 186f.)

<u>Vorteile</u>	<u>Nachteile</u>
<i>Stärkung der Länderparlamente</i> <i>Länder erhalten Möglichkeit, Ausgabenbelastung an finanzielle Möglichkeiten anzupassen.</i> <i>Direkte Konfrontation der Landesbevölkerung mit Haushaltsproblemen des Landes</i>	<i>Unterschiedliches Niveau staatlicher Leistungen im Bundesgebiet</i> <i>Es könnte zu Wanderungsbewegungen in Länder mit "üppigeren" Sozialleistungen kommen mit der Folge eines Kaufkraft- und Einwohnerverlustes im verlassenen Land.</i> <i>Verfassungsrechtliche Vorgaben begrenzen Standardabweichungen „nach unten“.</i>