

## **Vorlage für die Sitzung des Senats am 8. Juli 2014**

### **„Bericht des Senats zur Beantwortung des Dringlichkeitsantrages der Bremischen Bürgerschaft (Landtag) vom 23. Januar 2014 zum Thema Altschuldentilgungsfonds zur Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit von Ländern und Kommunen“**

#### **A. Problem**

Die Bürgerschaft (Landtag) hat am 23. Januar 2014 zu TOP 14 den nachfolgenden Beschluss zur Drucksache 18/1181 gefasst:

„1. Die hohen Zinslasten der Länder und Kommunen stellen - in unterschiedlichem Maße - ein großes Problem bei der Konsolidierung der Staatsfinanzen dar. Sie stehen erst recht einem Abbau der Altschulden im Weg.

2. Durch die Einführung eines Altschuldentilgungsfonds können die Zinslasten von Ländern und Kommunen langfristig und nachhaltig reduziert werden. Der geordnete Ausstieg aus der Schuldenfalle ist von allgemeinem Interesse und daher eine gesamtstaatliche Aufgabe.

Die Bürgerschaft (Landtag) fordert die Landesregierung auf, sich im Bund und bei den Ländern für eine faire und nachhaltige Altschuldenregelung einzusetzen.

Die Bürgerschaft (Landtag) bittet den Senat, mögliche Ausgestaltungen eines einzurichtenden Altschuldentilgungsfonds zu prüfen und dem staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss bis zum 30. Juni 2014 zu berichten.“

#### **B. Lösung**

Der Senat stimmt der Übermittlung des anliegenden Berichtentwurfs der Senatorin für Finanzen an die Mitglieder des Haushalts- und Finanzausschusses zu.

#### **C. Alternativen**

Keine.

#### **D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung**

Durch diese Vorlage entstehen unmittelbar keine Auswirkungen.

#### **E. Beteiligung und Abstimmung**

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei abgestimmt.

## **F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz**

Die Vorlage ist nach Beschluss durch den Senat für die Öffentlichkeitsarbeit geeignet.

## **G. Beschluss**

- 1) Der Senat beschließt entsprechend der Vorlage 1600/18 den anliegenden schriftlichen Bericht der Senatorin für Finanzen zum Thema Altschuldentilgungsfonds zur Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit von Ländern und Kommunen.
- 2) Der Senat bittet die Senatorin für Finanzen, den anliegenden schriftlichen Bericht an die Mitglieder des Haushalts- und Finanzausschusses zu übermitteln.



## **Vom Senat am 8. Juli 2014 beschlossener Bericht der Senatorin für Finanzen zur möglichen Ausgestaltung eines einzurichtenden Altschuldentilgungsfonds zur Übermittlung an den Haushalts- und Finanzausschuss**

### **1. Beschluss der Bürgerschaft / Auftrag**

Die Bürgerschaft (Landtag) hat am 23. Januar 2014 zu TOP 14 den nachfolgenden Beschluss zur Drucksache 18/1181 gefasst:

- 1. Die hohen Zinslasten der Länder und Kommunen stellen - in unterschiedlichem Maße - ein großes Problem bei der Konsolidierung der Staatsfinanzen dar. Sie stehen erst recht einem Abbau der Altschulden im Weg.*
  - 2. Durch die Einführung eines Altschuldentilgungsfonds können die Zinslasten von Ländern und Kommunen langfristig und nachhaltig reduziert werden. Der geordnete Ausstieg aus der Schuldenfalle ist von allgemeinem Interesse und daher eine gesamtstaatliche Aufgabe. Die Bürgerschaft (Landtag) fordert die Landesregierung auf, sich im Bund und bei den Ländern für eine faire und nachhaltige Altschuldenregelung einzusetzen.*
- Die Bürgerschaft (Landtag) bittet den Senat, mögliche Ausgestaltungen eines einzurichtenden Altschuldentilgungsfonds zu prüfen und dem staatlichen Haushalts- und Finanzausschuss bis zum 30. Juni 2014 zu berichten.**

### **2. Ausgangslage**

Der fundierte Schuldenstand der Länder und Kommunen betrug im Jahr 2012 insgesamt rd. 635 Mrd. Euro. Entsprechend haben Länder und Kommunen daraus eine jährliche Zinslast in Höhe von rd. 23 Mrd. Euro zu tragen. Dieses entspricht einem durchschnittlichen Zinssatz in Höhe von rd. 3,6 %. Durch die Festschreibung der Schuldenbremse ist es den Ländern (abgesehen von ausgewiesenen Ausnahmesituationen) ab dem Jahr 2020 nicht mehr erlaubt, Ausgaben, z.B. für notwendige öffentliche Investitionen, durch Kredite zu finanzieren. Gleichwohl verbirgt sich hinter den Altschulden ein immenses Zinsrisiko für die Länder und Kommunen. In Bremen würde bei einem Schuldenstand in Höhe von rd. 20 Mrd. Euro (2013) ein Anstieg des durchschnittlichen Zinssatzes um 1 Prozentpunkt bereits zu einer Erhöhung der Zinsausgaben um 200 Mio. Euro pro Jahr führen.

Die Zinsausgaben belasten die Länder und Gemeinden jeweils in sehr unterschiedlicher Weise (siehe dazu 2.2). Hoch verschuldete Länder und Kommunen können ihre verfassungsrechtlich aufgetragenen Aufgaben nur noch eingeschränkt erfüllen, mit der Folge,

dass sie ihre Leistungen spürbar kürzen müssen und damit die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse gefährdet ist.

## **2.1 Handlungserfordernisse**

Die Lösung des Altschuldenproblems ist eine notwendige Voraussetzung, um unter den Bedingungen der Schuldenbremse alle Länder und Kommunen in die Lage zu versetzen, ihre Eigenstaatlichkeit autonom wahrzunehmen.

### **2.1.1 Föderalismuskommission II**

Bereits im Rahmen der Ende 2006 eingesetzten gemeinsamen „Kommission zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ (Föderalismuskommission II) wurde von vielen Kommissions-Mitgliedern das Problem der Altschulden erkannt und intensiv diskutiert. Einige politische Akteure haben zu dem Zeitpunkt bereits konkrete Lösungsvorschläge erarbeitet.

Insbesondere die stark verschuldeten Länder (darunter Bremen) beabsichtigten seinerzeit die Einhaltung strengerer Verschuldungsregeln an die Bedingung zu knüpfen, zunächst in allen Ländern gleiche Ausgangslagen bzw. Startbedingungen zu erreichen. Die in der Kommission vorgestellten Modelle (Altschuldenfonds, Tilgungszuschuss, Zinsspitzen-, und Tilgungshilfen (siehe dazu 3.2)) waren jedoch zu dem Zeitpunkt (noch) nicht mehrheitsfähig. Die Vorsitzenden der Kommission (Oettinger/Struck) haben jedoch gegen Ende der Beratungen im Jahr 2008 gefordert, „dass die Frage der Altschuldentilgung in einer mittelfristigen Perspektive erneut aufgerufen und nach Erreichen strukturell ausgeglichener Haushalte in Bund und Ländern ein Einstieg gefunden werden sollte.“<sup>1</sup>

In einem Eckpunktepapier setzten sich die Vorsitzenden der Kommission dafür ein, dass sich zum Einen der Bund und alle Länder auf das gemeinsame Ziel strukturell ausgeglichener Haushalte verpflichten (Schuldenbremse) und dass zum Anderen einzelne Länder im Rahmen verbindlicher Vorgaben und abhängig von zusätzlichen Eigenanstrengungen ein Angebot für konkrete finanzielle Hilfen (Konsolidierungshilfen) erhalten sollten.<sup>2</sup>

Als Beitrag des Bundes und der Ländergesamtheit zur Konsolidierung der Haushalte bis 2020 erhalten die Länder Bremen, Berlin, Schleswig-Holstein, Saarland und Sachsen-Anhalt sog. Konsolidierungshilfen. Bremen erhält unter der Bedingung der Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtungen im Rahmen des Konsolidierungshilfengesetzes bis zum Jahr 2019 jährlich 300 Mio. Euro.

Das Ergebnis der Föderalismuskommission II (Schuldenbremse und Konsolidierungshilfen) wird vom Land Bremen auch als ein wichtiger Zwischenschritt zur Lösung der Altschuldenfrage aufgefasst. Der Bremer Senat setzt sich weiterhin dafür ein, dass sich durch einen solidarischen Abbau der Altschulden Haushaltsentlastungen ergeben, die spätestens im Jahr 2020 wirksam werden. Denn in diesem Jahr wird die Schuldenbremse voll wirksam werden und die Konsolidierungshilfen laufen aus.

---

<sup>1</sup> Vorschlag der Vorsitzenden FV Dr. Peter Struck, MdB und MP Günther H. Oettinger, MdL vom 23. Juni 2008 - Kommissionsdrucksache 128.

<sup>2</sup> Vgl. Deutscher Bundestag, Bundesrat: Die gemeinsame Kommission von Bundestag und Bundesrat zu Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (S. 123).

## 2.1.2 Bund-Länderverhandlungen zur Neuordnung der Finanzbeziehungen

Mit Ablauf des 31. Dezembers 2019 treten das Maßstäbengesetz und das Finanzausgleichsgesetz außer Kraft und der Solidarpakt II läuft zeitgleich aus. Die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben im Oktober 2012 auf ihrer Jahreskonferenz in Weimar festgestellt, dass für die Zeit nach dem Auslaufen des Solidarpaktes II ab dem Jahr 2020 eine zwischen Bund und Ländern einvernehmliche Lösung für die künftige Gestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erforderlich und in der 18. Wahlperiode des Deutschen Bundestages zu entwickeln ist. Daher haben sie sich darauf verständigt, untereinander und mit der Bundesregierung Gespräche über die Zukunft der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab dem Jahr 2020 vorzubereiten. Im Zuge dieser Vorbereitung haben die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder die Finanzministerkonferenz (FMK) gebeten, eine Bestandsaufnahme zu den Ausgangs- und Problemlagen sowie ein Meinungsbild zu erstellen.

In diesem Zusammenhang bot sich die im Rahmen der Verhandlungen der Föderalismuskommission II angekündigte Wiederaufnahme der Diskussion zu den Altschulden an. In das Meinungsbild sind daher auch die vom „Forum Finanzausgleich“ erarbeiteten und von Bremen unterstützten Ausführungen zum Thema Altschulden, Finanzierungsmodalitäten und Zinslasten eingeflossen. Die im „Forum Finanzausgleich“ vertretenen Länder<sup>3</sup> stellen hierzu folgendes fest:

*„Aus Sicht einer Gruppe von Ländern stellt die Refinanzierung der Altschulden eine fortbestehende Last für die Länder dar, die ein regional unterschiedlich hohes Zinsrisiko impliziert. Für eine Reihe an Ländern ist eine Befreiung von stark überdurchschnittlichen (Vor-)Belastungen eine notwendige Voraussetzung für gleiche Ausgangspositionen unter den Ländern bei Inkrafttreten der neuen Finanzverfassung sowie der Schuldenbremse ab dem Jahr 2020, teilweise sogar für die Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben. Das macht nach Auffassung dieser Länder eine finanzielle Beteiligung des Bundes erforderlich. Eine gesicherte Bonität aller Länder und bundesweit niedrige Zinssätze sind im gesamtstaatlichen Interesse.*

- *Ein aktuelles Lösungskonzept für das Altschuldenproblem sieht vor: Die Altschulden der Länder werden vollständig auf den Bund übertragen.*
- *Zur Finanzierung der Zinslast verwendet der Bund die Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag, der ab dem Jahr 2020 nicht mehr für Zwecke des Solidarpaktes benötigt wird.*
- *Die Zinsentlastung auf Länderseite dient vorrangig der Entlastung der Länderhaushalte. Zu einem länderspezifisch festzulegenden Teil ist diese Entlastung einzusetzen für eine langfristige Tilgung - denkbar wären 50 Jahre - der Altschuldenlast durch die Länder.“<sup>4</sup>*

Allerdings stehen einzelne Länder einer Lösung der Altschuldenproblematik bislang zurückhaltend gegenüber, da sie von den Entlastungswirkungen weniger profitieren (siehe 3.4).

---

<sup>3</sup> Dem Forum Finanzausgleich gehören die Länder Brandenburg, Berlin, Bremen, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen an.

<sup>4</sup> Vom Vorsitzenden der Finanzministerkonferenz an den Vorsitzenden der Ministerpräsidentenkonferenz am 14.11.2013 übersandtes Meinungsbild der Länder (S. 19)

### **2.1.3 Aussagen des Koalitionsvertrages der Bundesregierung**

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode stellt die Regierungskoalition des Bundes fest, dass bis spätestens Ende 2019 die Bund-Länder-Finanzbeziehungen neu geordnet werden müssen. Der Länderfinanzausgleich ist zu diesem Zeitpunkt neu zu regeln und die Länder werden ab diesem Zeitpunkt keine strukturellen Defizite mehr haben.

In dieser Legislaturperiode sollen zwischen Bund und Ländern Gespräche zur Neuregelung des Finanzausgleichs aufgenommen werden.

Eine Kommission aus Vertretern von Bund und Ländern (unter Beteiligung der Gemeinden) soll sich mit Fragen der föderalen Finanzbeziehungen befassen und bis zur Mitte der Legislaturperiode Vorschläge u.a.

- zur Schaffung von Voraussetzungen für die Konsolidierung und die dauerhafte Einhaltung der neuen Schuldenregel in den Länderhaushalten,
  - zu Altschulden, Finanzierungsmodalitäten und Zinslasten und zur
  - Zukunft des Solidaritätszuschlags
- erarbeiten.<sup>5</sup>

Damit hat die Bundesregierung einen klaren Verhandlungsauftrag, der die Finanzierung der Altschulden und die Fortführung bzw. Verwendung des Solidaritätszuschlags in den Blick nimmt.

### **2.1.4 MPK-Beschluss vom 12. Juni 2014**

Die Bundeskanzlerin und die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder haben in ihrem gemeinsamen Beschluss vom 12. Juni 2014 in Berlin die im Koalitionsvertrag enthaltene Themenliste zur Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen als weitere Arbeitsgrundlage bestätigt. Die oben aufgeführten Themengebiete sind darin enthalten. Der Bundesfinanzminister und die Finanzministerinnen und Finanzminister der Länder werden beauftragt, den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder rechtzeitig vor ihrer Jahreskonferenz vom 15. bis 17. Oktober 2014 in Potsdam über die Ergebnisse zum vertikalen Finanzausgleich und am 11. Dezember 2014 über die Ergebnisse zum horizontalen Finanzausgleich zu berichten.

## **2.2 Darstellung des gegenwärtigen Ist-Zustandes**

Für den Schuldenstand bestehen unterschiedliche Darstellungsebenen. Vorrangig Verwendung findet die Abgrenzung der fundierten Schulden des Kernhaushalts, die für den Stadtstaat Bremen einschließlich des Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) und der anderen Sondervermögen erfasst werden.

Die Kassenkredite werden in der Abbildung der Schuldenstände üblicherweise nicht berücksichtigt, wenngleich diese in den letzten Jahren insbesondere auf kommunaler Ebene überproportional angestiegen sind (seit 2002: + 330 %).

---

<sup>5</sup> Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode (S. 95)

## Schulden und Zinsen

Länder und Gemeinden 2012

	Schulden 1)		Zinsen		rechner. Zinssatz 2)	Zinsen ggü. Einnahmen 3)	Zinslast- Quote 4)	jährliche Tilgung über 50 Jahre	
	Mio. EUR	je Einw.	Mio. EUR	je Einw.				in %	Mio. EUR
Bremen	19.133	29.221	650	993	3,5	17,0	13,9	383	584,4
BE	61.883	18.334	2.097	621	3,4	9,3	9,6	1.238	366,7
SL	14.193	14.274	583	587	4,6	14,0	10,9	284	285,5
HH	20.858	12.027	824	475	3,9	7,5	7,0	417	240,5
SH	30.233	10.772	1.034	369	3,5	7,9	7,7	605	215,4
ST	22.890	10.131	821	363	3,6	6,8	6,8	458	202,6
RP	38.450	9.636	1.287	322	3,5	7,1	6,5	769	192,7
NW	156.464	8.913	5.457	311	3,6	6,3	6,0	3.129	178,3
HE	52.177	8.672	1.944	323	3,9	6,5	5,8	1.044	173,4
TH	18.279	8.422	704	324	3,8	6,2	6,4	366	168,4
NI	64.621	8.307	2.281	293	3,5	6,1	6,1	1.292	166,1
BB	19.295	7.877	629	257	3,2	4,8	4,9	386	157,5
MV	11.399	7.123	434	271	3,8	4,8	4,8	228	142,5
BW	50.849	4.811	1.943	184	3,8	3,7	3,9	1.017	96,2
BY	42.619	3.404	1.577	126	3,6	2,5	2,6	852	68,1
SN	11.745	2.900	431	106	3,4	2,0	2,1	235	58,0
Insgesamt	635.088	7.887	22.696	282	3,6	5,7	5,5	12.702	157,7

1) Fundierte Schulden; 2) Zinsen 2012 ggü. dem Schuldenstand des Vorjahres

3) ohne LFA-Geberleistungen und Konsolidierungshilfen

4) ohne LFA-Geberleistungen

Insgesamt wiesen die Länder und Gemeinden im Jahr 2012 einen fundierten Schuldenstand von 635 Mrd. Euro auf, wobei der durchschnittliche Schuldenstand bei rd. 7.900 Euro pro Einwohner lag. Elf Länder verzeichneten einwohnerbezogen höhere Schulden als der Durchschnitt, nur vier Länder niedrigere. Deutlich überproportionale Schuldenstände wiesen die drei Stadtstaaten und das Saarland auf, wobei Bremen mit weitem Abstand den höchsten einwohnerbezogenen Schuldenstand verzeichnete (rd. 29.000 Euro). Allein der Abstand zu Berlin, dem Land mit zweithöchster Pro-Kopf-Verschuldung, betrug rd. 10.900 Euro.

Die aus den Schulden resultierende Haushaltsbelastung (Zinsausgaben) lag 2012 in den Ländern und Gemeinden insgesamt bei rd. 23 Mrd. Euro. Einwohnerbezogen wies Bremen dabei mit 993 Euro die mit Abstand höchsten, Sachsen mit 106 Euro die niedrigsten Zinsbelastungen auf.

Auch der Bezug der Zinsausgaben zu den Einnahmen oder Ausgaben der jeweiligen Länderhaushalte verändert die Reihenfolge der Länder nur unwesentlich. So musste Bremen 2012 von jedem eingenommenen Euro 17 Cent für Zinsausgaben aufwenden, während der Länderdurchschnitt hier nur mit knapp 6 Cent, Sachsen sogar nur mit 2 Cent belastet ist.

Wenn sich Bund und Länder auf eine Altschuldenfondsregelung einigen, bei der die Zinszahlungen vom Bund und die Tilgungen der eigenen Altschulden von den jeweiligen Ländern zu leisten wären (siehe 3.3.1 bis 3.3.3), würde das Land Bremen - bei einem Tilgungszeitraum von 50 Jahren (100 Jahren) - mit ca. 380 Mio. Euro (ca. 191 Mio. Euro) jährlichen Tilgungsleistungen belastet. Die Nettohaushaltsentlastung hätte 2012 bei

eingesparten Zinsausgaben von 650 Mio. Euro somit ca. 270 Mio. Euro (ca. 459 Mio. Euro) betragen.

### **3. Diskussionsstand und Modellvarianten**

#### **3.1 Diskussionsstand**

Bereits im Rahmen der Föderalismuskommission II wurden von unterschiedlichen Ländern und Akteuren verschiedene Lösungsansätze in die politische Diskussion eingebracht (siehe 3.2). Der politische Dissens bestand und besteht hauptsächlich darin, ob die Entschuldung eine gesamtstaatliche Aufgabe ist oder jede Gebietskörperschaft für ihren Haushalt selbst verantwortlich zeichnet. Weitgehend Einigkeit bestand hingegen darin, dass es eine Regelung zur Unterstützung hoch verschuldeter Länder nur geben kann, wenn gleichzeitig eine Begrenzung der Schuldenaufnahme in der Zukunft vereinbart wird.

Durch die Einführung der für die Länderhaushalte verbindlich geltenden Schuldenbremse wurde somit eine wesentliche Vorbedingung für die Lösung des Altschuldenproblems geschaffen. Jedoch müssen einige Länder, insbesondere die Empfänger von Konsolidierungshilfen bis zum Jahr 2020, ab dem die Schuldenbremse vollständig wirkt, ihre geringen Spielräume für eigene Einnahmen ausschöpfen und ihre Ausgaben (konsumtiv wie investiv) massiv kürzen, um die Vorgaben einhalten zu können. Dieses gefährdet die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse.

Vor diesem Hintergrund ist die Lösung der Altschuldenproblematik im Rahmen der Verhandlungen zur Neugestaltung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erneut auf die Agenda gesetzt worden. Im Fokus steht dabei auch die Aufkommensentwicklung des Solidaritätszuschlages, deren Einnahmen dem Bund bisher allein zustehen. Im Jahr 2013 betragen die Einnahmen rd. 14,4 Mrd. Euro. Gleichzeitig laufen die sich aus dem Solidarpakt II ergebenden Ausgabenverpflichtungen des Bundes bis zum Jahr 2020 allmählich aus. Der Bund nutzt die Überschüsse derzeit, um einen ausgeglichenen Haushalt vorzulegen und seinerseits die für ihn ab 2016 verbindlich geltende Schuldenbremse schon früher einhalten zu können. Es ist daher nachvollziehbar, dass die Länder und Kommunen für eine Fortführung des Solidaritätszuschlages eintreten und den Zugriff auf diese Mittel fordern. Dabei unterscheiden sich jedoch die Forderungen der unterschiedlichen politischen Akteure erheblich voneinander. Einige Befürworter einer solidarischen Lösung der Altschulden argumentieren, dass der Bund die freiwerdenden Mittel zur Finanzierung der Zinsausgaben der Länder nutzen solle. Andere Länder verlangen, dass die Mittel den Ländern und Kommunen zur Finanzierung von dringend erforderlichen Investitionen (z.B. durch einen Infrastrukturfonds) zur Verfügung gestellt werden sollen. Eine denkbare Kombination dieser beiden Instrumente würde den Entlastungsrahmen einer Entschuldungslösung jedenfalls verringern.

Durch eine Verständigung in dieser Frage würden sich die extrem unterschiedlichen Ausgangssituationen der einzelnen Länder je nach Variante deutlich annähern. Dadurch könnten die gleichzeitig anstehenden Verhandlungen über den 2019 auslaufenden Länderfinanzausgleich und die Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erleichtert werden. Grundlage für eine Lösung der Altschuldenproblematik können die im Jahr 2012 von Hamburgs Erstem Bürgermeister Olaf Scholz, von André W. Heinemann und im darauffolgendem Jahr von Dr. Andreas Bovenschulte, Prof. Dr. Rudolf Hickel und Dr. Carsten Sieling vorgelegten Modelle für einen Altschuldenfonds darstellen. Deren Modelle sehen



eine vollständige Übernahme der Schulden der Länder (bzw. auch der Kommunen) in einen Altschuldenfonds vor, bei dem der Bund die Zinsausgaben und die Länder die Tilgungsausgaben tragen (siehe 3.3).

### **3.2 Beschreibung der Modellvarianten (Föderalismuskommission II)**

Während der Föderalismusreform II wurden bereits unterschiedliche Lösungsansätze vorgestellt, die jeweils höchst unterschiedliche finanzielle Wirkungen entfalten können. An dieser Stelle sollen einige Modelle vorgestellt werden, die exemplarisch für jeweils unterschiedliche Typen von Lösungsansätzen stehen. Neben Modellen, die alle oder nur die überdurchschnittlichen Altschulden der Länder in einen Fonds überführen, der dann in unterschiedlicher Ausprägung von Bund und allen Ländern solidarisch finanziert und getilgt wird, wurde u.a. auch ein Modell vorgestellt, bei dem nur diejenigen Länder Zuschüsse erhalten, die bereits Überschüsse erwirtschaften und damit tatsächlich Altschulden abbauen.

#### **3.2.1 Zentrale Altschuldenfonds**

Der Vorschlag des damaligen Ministerpräsidenten des Landes Hessen (Koch) verbindet die Lösung des Altschuldenproblems durch Überführung in einen Altschuldenfonds mit einem nach einer Übergangszeit greifenden strikten Verbot der Neuverschuldung. In diesen Fonds übertragen der Bund und die Länder (optional auch die Kommunen) sämtliche Kreditmarktschulden. Als Laufzeit eines solchen Fonds wird 50 Jahre angeregt. Die Vorteile bestehen einerseits in der Transparenz des Schuldenstandes und andererseits in der Effizienzsteigerung bei der Schuldenverwaltung durch die Erwartung günstigerer Kreditmarktkonditionen. Die erforderlichen Kredite werden bis zum Erreichen ausgeglichener Haushalte aus dem Fonds finanziert. Den Zins- und Tilgungsaufwand des Fonds finanzieren Bund und Länder entsprechend ihrem Anteil der in den Fonds eingebrachten bzw. noch verbleibenden Schulden. Strukturschwachen Ländern (wie Bremen und Saarland), die durch Eigenanstrengungen keinen Haushaltsausgleich erreichen, werden im Wege eines Staatsvertrages festgeschriebene Hilfen gewährt. Zusätzlich zu den Effizienzgewinnen stellt der Bund den Ländern jährlich 3-4 Mrd. Euro für die Abfinanzierung des Fonds zur Verfügung.

Diese Grundvariante wurde durch das Land Schleswig-Holstein (damaliger MP Carstensen) mit einer solidarischen Finanzierungskomponente fortentwickelt. Ähnlich wie im hessischen Modell werden dabei die Schulden in einen Fonds überführt, allerdings hier explizit unter Einbeziehung der kommunalen Schulden. Die Bedienung erfolgt durch Fondsbeiträge der Länder, die sich an ihrer jeweiligen Finanzkraft orientieren, jedoch (maximal) auf ihren eigenen Schuldenanteil begrenzt sind. Auch hier entstehen durch die Tilgung zusätzliche Ausgaben für die Länder, die durch Bundesmittel (4,5 Mrd. Euro) gedeckt werden. Als Quelle werden die ab 2014 frei werdenden Mittel aus dem Solidarpakt II zur Finanzierung herangezogen.

#### **3.2.2 Tilgungszuschuss**

Ein sogenannter Anreizfonds wurde von dem damaligen Ministerpräsidenten des Landes Baden-Württemberg und Vorsitzenden der Föderalismuskommission II (Oettinger) vorgestellt. Ziel des Anreizfonds ist es, Bund und Länder durch Leistungsprämien bei der

eigenständigen Altschuldentilgung zu unterstützen. Als Startzeitpunkt wird das Jahr festgelegt, in dem der Bund und die Länder ausgeglichene Haushalte erreicht haben und objektiv in der Lage sind, mit der Altschuldentilgung zu beginnen. Um den Start des Fonds zu ermöglichen sind gegebenenfalls nach einer objektiven Überprüfung ergänzende Hilfen für einzelne Länder notwendig.

Für jeden Euro Schulden, den ein Land aus eigener Kraft tilgt, wird ein weiterer Euro aus dem Fonds zur Schuldentilgung beigesteuert. In einer weiteren Variante dieses Modells wird für die Dauer von 10 Jahren ein Anreizfonds eingerichtet, der in Abhängigkeit von der Pro-Kopf-Verschuldung gestaffelte Prämien vorsieht. Finanziert wird der Fonds jeweils zur Hälfte durch Beiträge des Bundes (Umwidmung des Solidaritätszuschlags) und durch Beiträge der Länder, die sich nach der Einwohnerzahl richten.

### **3.2.3 Zinsspitzen und Tilgungshilfe**

Ein weiteres Modell des damaligen Finanzministers des Landes Rheinland-Pfalz (Deubel) sieht die Einrichtung eines Stabilisierungsfonds vor, um die Entstehung neuer Verschuldung zu verhindern. Er wird durch überdurchschnittliche Steuereinnahmen gespeist. Mit diesen Mitteln werden, in konjunkturell schlechten Zeiten, die Einnahmen des Landes aufgestockt. Verbunden wird dieses System mit einem kooperativen Frühwarnsystem.

Als dritte Komponente wird ein Sanierungsfonds für Altschulden angeregt. Aus diesem Fonds erhalten zunächst die hochverschuldeten Länder mit überdurchschnittlichen Zinsausgaben Mittel, um eine Entlastung im Hinblick auf ihre Zinsausgaben zu erreichen. Verbunden werden diese Hilfen mit einem konkret festgelegten gemeinsamen Konsolidierungspfad.

Der heutige Ministerpräsident des Landes Baden-Württemberg (Kretschmann) hat seinerzeit ein Modell vorgelegt, das an die unterschiedliche Wirtschafts- und Finanzkraft der Länder anknüpft. Dabei erhalten nur diejenigen Länder Zahlungen aus einem Altschuldenentlastungsfonds, deren Kennzahl „Verschuldung pro Steuereinnahmen“ einen zuvor festgelegten Schwellenwert (25 % über dem Durchschnitt) überschreitet.

## **3.3 Weitere Modelle (nach Föderalismuskommission II)**

Zwischenzeitlich haben einige Akteure aus Politik und Wissenschaft den Lösungsansätzen, die im Rahmen der Föderalismuskommission II vorgelegt wurden, weitere Lösungsvorschläge hinzugefügt bzw. bestehende Modelle weiterentwickelt, von denen hier einige exemplarisch vorgestellt werden.

### **3.3.1 Hamburgs Erster Bürgermeister Olaf Scholz (2012)**

Der Lösungsansatz geht davon aus, dass durch das ab 2020 für die Länder geltende Nettoneuverschuldungsverbot die politische Kompetenz für die gesamtstaatliche Verschuldung auf den Bund konzentriert und damit die aktuell nicht beeinflussbare Verteilung der Schulden auf die Länder zu einer historischen Last wird. Nach diesem Ansatz übernimmt der Bund die Zinsausgaben der Länder vollständig, während die Tilgung der Altschulden individuell von jedem einzelnen Land, entsprechend dem Umfang der von ihm zu vertretenden Altschulden, erfolgt. Zur Finanzierung der Zinsausgaben werden u. a. die Einnahmen aus der Erhebung des Solidaritätszuschlages herangezogen. Dem Bund entstehen dadurch überdies Zinsentlastungen auf Grund von Größenvorteilen und eines effektiveren

Schuldenmanagements. Mit den einzelnen Ländern wird im Stabilitätsrat ein verbindlicher Tilgungsplan festgelegt. So soll sichergestellt werden, dass jedes Land den von ihm zu vertretenden Umfang an den Altschulden abbaut.

Bereits kurzfristig können „Deutschland-Anleihen“ aufgelegt werden, um Bund und Ländern einen gemeinsamen Zugang zum Kapitalmarkt mit optimalen Zinskonditionen zu eröffnen.

Die finanziellen Auswirkungen des Hamburger Modells am Beispiel des Jahres 2010 stellen sich folgendermaßen dar: Der Bund übernimmt die Zinszahlungen der Länder in Höhe von rd. 20 Mrd. Euro. Die Solidarpaktmittel des Bundes für die neuen Bundesländer laufen bis zum Jahr 2019 sukzessive aus und entlasten den Bund in gleichem Umfang. Bei einer Fortsetzung der Erhebung des Solidaritätszuschlages über das Jahr 2020 hinaus, können die jährlichen Einnahmen daraus für die Zinsverpflichtungen der Schulden aller Länder verwendet werden. Nach einer Modellrechnung Hamburgs für das Jahr 2010 ergibt sich für die Haushalte Bremens bei einer Tilgung in Höhe von 1 % eine Entlastung in Höhe von 482 Mio. Euro p. a. und bei einer Tilgung in Höhe von 2 % eine Entlastung in Höhe von 307 Mio. Euro p. a.

### **3.3.2 Dr. Andreas Bovenschulte, Prof. Dr. Rudolf Hickel, Dr. Carsten Sieling (2013)**

Bei diesem Bremer Vorschlag handelt es sich um eine Fortentwicklung des Hamburger Modells, welches in zwei Punkten ergänzt wird. Zum einen werden neben den Schulden der Länder auch die Schulden der Kommunen vollständig einbezogen. Zum anderen wird mit der Übernahme der Altschulden durch den Bund statt 2020 bereits ab dem Jahr 2014 sukzessive begonnen.

Trotz der Tatsache, dass Kommunen nicht direkt unter die Schuldenbremse des Grundgesetzes fallen, wird eine Einbeziehung der kommunalen Schulden, die einem Anteil in Höhe von rd. einem Viertel der Gesamtverschuldung entsprechen, wie folgt begründet:

- In der Vergangenheit haben sich bereits verschiedene Länder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs zu Lasten der Kommunen entlastet und damit die Verschuldungssituation der Kommunen verschärft.
- Verfassungsrechtlich haften die Länder schlussendlich für die Schulden „ihrer“ Kommunen.
- Durch die sich auf den Gesamtstaat beziehenden Vorgaben des europäischen Fiskalpaktes (max. 0,5% des BIP) werden den Kommunen für die Neuverschuldung faktisch enge Grenzen gesetzt.
- Bei einer faktisch eingeschränkten Möglichkeit der Neuverschuldung können die Kommunen ohne eine Entlastung von den Zinsausgaben den traditionell von ihnen erbrachten Großteil der Investitionen nicht mehr finanzieren (Investitionsstau).

Da sich bereits ab 2014 jährlich eine zusätzliche Entlastung von rd. 715 Mio. Euro durch freiwerdende Mittel des Solidarpakt II ergeben, ist es gerechtfertigt, den Fonds bereits 2014 sukzessive zu starten. Gegenüber einem Start erst im Jahr 2020 wird ein unnötiger Zeitverlust im Hinblick auf die potentiellen Zins- und sonstigen Kostenvorteile (Schuldenverwaltung etc.) vermieden und somit ein sanfterer Einstieg in die Phase der Altschuldentilgung ermöglicht. Der Fonds kann so konstruiert werden, dass er ab 2014 jährlich so viele Schulden neu übernimmt, wie sich aus den frei werdenden Mitteln des Solidarpakt II (rund 715 Mio. Euro p. a. im Zeitraum 2014 bis 2019) finanzieren lässt.

### 3.3.3 André W. Heinemann (2012)

Bei diesem Vorschlag handelt es sich ebenfalls um eine Fortentwicklung des Hamburger Modells, welches in zwei Punkten ergänzt wird. Auch bei dieser Erweiterung werden neben den Schulden der Länder auch die Schulden der Kommunen vollständig einbezogen. Im Gegensatz zu den beiden vorangestellten Modellen erfolgen hierbei die Zins- und Tilgungszahlungen durch den Bund.

Demnach übernimmt der Bund aus den Einnahmen des bisherigen Solidaritätszuschlags die gesamten, durch die Tilgung im Zeitablauf sinkenden Zinsausgaben der Länder und Kommunen. Er verpflichtet sich gleichzeitig zu einer Tilgung in Höhe von 2 % des Gesamtschuldenstandes der Länder und Kommunen. Als Ausgleich für die Tilgungsverpflichtungen erhält der Bund aus dem Länderanteil an der Umsatzsteuer (§ 1 Finanzausgleichsgesetz) einen Festbetrag in Höhe der Tilgungsverpflichtung des Bundes.

Nach einer Modellrechnung Heinemanns führt die vollständige Übernahme der Zinsausgaben durch den Bund auf der einen Seite zu Entlastungen der Länder und Kommunen in Höhe von 23.612 Mio. Euro. Die Übertragung eines Festbetrages aus dem Umsatzsteueranteil der Länder an den Bund entsprechend der Tilgungsleistung des Bundes in Höhe von 12.788 Mio. Euro (2 % des Gesamtschuldenstandes am 31.12.2010 in Höhe von 639.415 Mio. Euro) stellt hingegen für die Ländergesamtheit eine Belastung dar. Im Saldo zeigen sich Entlastungswirkungen für die überwiegende Anzahl der Länder. Den Ländern Bayern und Sachsen hingegen entstehen erhebliche Nettoverluste. Diese Verluste werden pro Kopf auf die übrigen Länder umgelegt. Die Haushalte Bremens werden nach dieser Korrektur um 520 Mio. Euro p. a. entlastet.

### 3.4 Argumente für bzw. gegen eine Lösung des Altschuldenproblems

Unabhängig von der spezifischen Umsetzung des jeweiligen Modells, werden in der politischen wie auch wissenschaftlichen Debatte unterschiedliche Argumente diskutiert, die eine Lösung des Altschuldenproblems befürworten bzw. kritisieren:

#### Pro

- Eine Lösung des Problems würde die extreme Ungleichverteilung bei den Zinsausgaben je Einwohner mildern und damit die Aufgabenwahrnehmung und Eigenstaatlichkeit der Länder stärken.
- Erst durch eine deutliche Entschuldung werden einige Länder in die Lage versetzt, die Schuldenbremse einzuhalten.
- Ohne Kreditfinanzierungsmöglichkeit (Schuldenbremse) und weitgehend ohne Steuergesetzgebungskompetenzen können die Länder das Zinsrisiko nicht tragen.
- Diese extremen Belastungsunterschiede bei den Ausgaben können auch nicht durch den Finanzausgleich ausgeglichen werden. Als reiner Einnahmenausgleich orientiert er sich am abstrakten Bedarfsmaßstab „Einwohner“. Dieser Maßstab unterstellt jedoch eine relative Gleichverteilung der Ausgaben je Einwohner.
- Dem Gesamtstaat entstünden überdies Zinsersparnisse durch die im Verhältnis zu den Ländern günstigeren Refinanzierungsmöglichkeiten des Bundes am Kapitalmarkt.
- Das Problem drohender oder existierender Haushaltsnotlagen entschärft sich je nach Entlastungswirkung durch eine Altschuldenlösung.

### Contra

- Bund und Länder sind nicht zur (ausreichenden) Finanzierung einer solidarischen Lösung der Altschuldenproblematik bereit. Die für die Tilgung benötigten zusätzlichen Mittel stehen über einen längeren Zeitraum nicht für die Finanzierung staatlicher Leistungen zur Verfügung.
- Durch solidarische Lösungen könnte es zu haushaltspolitischen Fehlanreizen und zu einer Belohnung unsolider Finanzpolitik kommen. Im Gegenzug müssten der Bund und haushaltspolitisch solide agierende Länder die finanziellen Lasten tragen. Um dieses „Moral Hazard“ abzumildern, müsste es strenge Auflagen (Sanktionen) geben.
- Einige Länder sehen Akzeptanzprobleme hinsichtlich ihrer bereits erbrachten und künftigen Konsolidierungsbemühungen bei der Bevölkerung. Durch die höchst unterschiedliche Zinsbelastung werden Länder mit relativ geringer Verschuldung benachteiligt.
- Im Falle einer Bundesfinanzierung (Solidaritätszuschlag) stehen diese Mittel einer alternativen Verwendung (z.B. Infrastrukturfonds) nicht mehr anderweitig zur Verfügung.
- Aufgelaufene Altschulden sind im Verantwortungsbereich jedes einzelnen Landes zu verorten. Eine Vergemeinschaftung kommt aufgrund der gebotenen Folgenverantwortung nicht in Betracht.

### **3.5 Zusammenfassung und Ausblick**

Mit der Einführung der Schuldenbremse und der Gewährung von zeitlich befristeten Konsolidierungshilfen kann das Problem der unterschiedlichen Zinsbelastungen der Länder nicht gelöst werden. Jedoch ist damit eine wesentliche Voraussetzung zur Erhöhung der Akzeptanz eines Altschuldenfonds geschaffen worden. Diese Voraussetzung war zum Zeitpunkt der Verhandlungen der Föderalismuskommission II noch nicht gegeben, weshalb die Lösung des Problems seinerzeit verschoben wurde und nunmehr wieder auf der politischen Agenda steht.

Voraussetzung für eine breite Akzeptanz einer Altschuldenregelung wird sein, dass die Länder - und hier insbesondere die Konsolidierungsländer - dokumentieren, dass sie die Vorgaben des Stabilitätsrates einhalten. Die Akzeptanz einer Altschuldenregelung wird mithin maßgeblich davon abhängen, dass die betroffenen Länder hinreichend deutlich machen, dass sie alle in ihrer Verantwortung stehenden Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung und damit zur Begrenzung der Nettokreditaufnahme vorgenommen haben.

Darüber hinaus müssen Länder, die eine (Teil-) Entschuldung erhalten, glaubhaft vermitteln, dass sie dauerhaft in der Lage sind, ohne neue Schulden ihre Haushalte zu finanzieren. Die Schuldenbremse schafft hierfür die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen.

Auf der anderen Seite müssen die im Rahmen der Verhandlungen zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen insgesamt erzielten Verteilungswirkungen dem Volumen nach ausreichen, um auch die finanzschwachen Länder dauerhaft in die Lage zu versetzen, diese verfassungsrechtlichen Vorgaben ohne neue Schulden zu erfüllen und ihre Eigenstaatlichkeit zu wahren.

Die finanziellen Entlastungswirkungen einer Lösung des Altschuldenproblems variieren je nach Modellansatz erheblich. Vom Anreizfonds (Baden-Württemberg) sind je nach

Ausgestaltung kaum Entlastungswirkungen zu erwarten. Bremen wird auf absehbare Zeit kaum dazu in der Lage sein, aus eigener Kraft Schulden zu tilgen. Somit führt nicht jeder Lösungsansatz automatisch zu einer Entlastung Bremens.

Bei Lösungsansätzen, bei denen der Bund allein die Zinszahlungen übernimmt und die Länder (Kommunen) die Tilgung übernehmen, liegen die Entlastungswirkungen (Zinsausgaben abzüglich Tilgung) deutlich höher. Eine Diskussionsgrundlage stellen die unter 3.3 vorgestellten Modelle für einen Altschuldenfonds dar.

Wenn sich Bund und Länder auf eine Altschuldenfondsregelung nach diesem Vorbild einigen können, würde das Land Bremen - bei einem Tilgungszeitraum von 50 Jahren (100 Jahren) - mit ca. 380 Mio. Euro (ca. 191 Mio. Euro) jährlichen Tilgungsleistungen belastet. Die Nettohaushaltsentlastung hätte 2012 bei eingesparten Zinsausgaben von 650 Mio. Euro somit ca. 270 Mio. Euro (ca. 459 Mio. Euro) betragen. Wobei eine weitere Variation der Modelle darin bestünde, dass als Ergebnis der Verhandlungen eine nur anteilige Übernahme der Altschulden erreicht würde.

Dreh- und Angelpunkt für eine Bewertung entsprechender Modelle und Modellvarianten ist die Finanzierung der in den Fonds zu überführenden Zinsausgaben. Hierfür bedarf es einer zusätzlichen Finanzierungsquelle. In den beschriebenen Modellen wird letztlich durchgängig auf den Bund (bzw. bisher dem Bund zustehende Finanzierungsquellen) zurückgegriffen.

Eine Verständigung über eine Lösung der Altschulden ist somit ohne Beteiligung des Bundes nicht vorstellbar. Der Senat setzt sich daher für den Erhalt der Einnahmen aus dem Solidaritätszuschlag sowie für die Verwendung der Mittel zur Lösung der Altschuldenproblematik ein. Dabei werden Lösungen unterstützt, die einerseits eine möglichst vollständige Entlastung bei den Zinsausgaben der Länder und Kommunen realisieren und andererseits die zusätzliche Belastung durch Tilgungsausgaben begrenzen.