



FINANZ BERICHT BREMEN

Der Senator für Finanzen

2/2005

Der Finanzplanungsrat

1. Aufgaben, Zusammensetzung und Sitzungsfolge des Rates

Die Hauptaufgabe des Finanzplanungsrats besteht darin, Empfehlungen für eine Koordinierung der Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden zu geben. Seit dem Jahre 2002 soll er zusätzlich Empfehlungen für die innerstaatliche Einhaltung der Verschuldungsvorgaben des „europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes“ aussprechen. Der Finanzplanungsrat wird gebildet von den Finanzministern und senatoren von Bund und Ländern; außerdem gehören ihm vier Vertreter der Gemeindeebene an, die von den kommunalen Spitzenverbänden (= Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund) – mit Billigung des Bundesrates – entsandt werden und zudem darf als Gast ein Vertreter der Bundesbank beratend teilnehmen [s. Kasten 1].

Der Rat tagt unter dem Vorsitz des Bundesfinanzministers zweimal jährlich – im Frühjahr und Herbst. Den Auftakt für die Sitzungsrunde macht die Schätzung des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzung“, in der die Eckdaten der volkswirtschaftlichen Angebots- und Nachfragekomponenten, wie beispielsweise Bruttoinlandsprodukt, Lohn- und Gehaltssumme, Konsum- und Investitionsnachfrage, Staatsnachfrage, Ex- und Importe, Arbeitsplatzzahlen und Arbeitslosenquote prognostiziert werden.

Diese Ergebnisse gehen als Beratungsgrundlage dann an den Arbeitskreis „Steuerschätzung“, der mit Experten des Bundes, der Länder und der empirischen Wirtschaftsforschung besetzt ist. Die Konjunktur- und Wachstumsprognose sowie die erwarteten Steuereinnahmen sind wesentliche Grundlagen für die sogenannten Arbeitskreise zum Finanzplanungsrat. Im sogenannten „Länderarbeitskreis“ beraten die Vertreter der Landesfinanzministerien – ohne Bundesvertreter – die Entwicklung der Finanzen auf der Ebene der Landeshaushalte. Dabei werden sie durch eine „Zentrale Datenstelle der Landesfinanzminister“ (ZDL) unterstützt, die in einer sogenannten „Frühjahrs-“ und „Herbst-Umfrage“ die aktuelle Haushaltslage und den neuesten Stand der Finanzplanung in allen Ländern abfragt und analytisch aufbereitet; zudem erstellt die ZDL auch eine kritische Einschätzung der Lage der Bundesfinanzen und der öffentlichen Gesamtfinanzen sowie der jeweils speziell anstehenden Probleme in den Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern.

In diesem Länderarbeitskreis werden alle wesentlichen Fragen, auch die Sanierungs- und Fortschrittsberichte einzelner Länder, eingehend erörtert und die haushalts- und finanzpolitische Gesamteinschätzung der Länderseite vorformuliert. Bei allen immer wieder auftretenden finanzpolitischen Differenzen ist doch das Bemühen der Ländervertreter

IMPRESSUM

Der Senator für Finanzen
Presse & Öffentlichkeitsarbeit
Rudolf-Hilferding-Platz 1
28195 Bremen
Telefon: (0421) 361-4072
Fax: (0421) 361- 2965
e-Mail: office@finanzen.bremen.de
<http://www.bremen.de/finanzsenator>

Fachliche Informationen zu dieser Veröffentlichung:
Referat 15, Herr Gurgsdies
Telefon: (0421) 361-6971
e-Mail: manfred.gurgsdies@finanzen.bremen.de

Gesamtherstellung:
Druckerei des Senators für Finanzen
Rudolf-Hilferding-Platz 1
28195 Bremen

erkennbar, eine möglichst einheitliche Position gegenüber dem Bund zu entwickeln, da – ohne explizit in den Tagesordnungen aufgeführt zu werden - immer neu die Verteilung der Umsatzsteuer zwischen Bund und Ländern kritisch überprüft werden muss (wegen des sogenannten „Deckungsquotenausgleich“ nach Art. 106 GG). Diesen Abgleich der Deckungsquoten (= Prozentsatz der Ausgaben, der ohne Kreditaufnahme finanziert werden kann) nehmen beide Seiten je für sich getrennt vor, weil schon die Ermittlungsmethodik heftig umstritten ist. Seit dem europäisch vorgegebenen Erfordernis der Einhaltung bestimmter Defizitgrenzen („Maastricht“) ist auch das Ringen beider Ebenen um einen möglichst günstigen Anteil am gesamtstaatlichen „Defizitkuchen“ noch nicht endgültig entschieden, wobei es im wohlverstandenen Interesse aller Länder ist, dem Bund auch in dieser Frage als geschlossene „Ländergesamtheit“ gegenüberzutreten. Im anschließend tagenden „Arbeitskreis des Finanzplanungsrates“ sind dann alle teilnehmenden Institutionen vertreten. Der Bund präsentiert hier in der Frühjahrsrunde die meist gerade gefassten Kabinettsbeschlüsse zum Bundeshaushaltsentwurf des kommenden Jahres und die Aktualisierung seines Finanzplans.

Zudem legt er eine eigene Abschätzung der Entwicklung der Länderhaushalte und auch der zusammengefassten Haushalte der Gemeindeebene vor. Um einen Überblick über die gesamtwirtschaftliche Stellung des öffentlichen Bereichs insgesamt zu gewinnen, wird dazu als Zusammenschau der sogenannte „Öffentlichen Gesamthaushalt“ vorgelegt, der zusätzlich zu den staatlichen Ebenen einschließlich der Gemeinden auch noch die Sozialversicherungen mitumfasst. Zur Sicherung einer umfassenden Informationsgewinnung sind in § 52 des Haushaltsgrundsätzegesetzes weitgehende Auskunftspflichten von Bund und Ländern (einschließlich ihrer Gemeinden) gegenüber dem Finanzplanungsrat festgelegt. Alle Planunterlagen der öffentlichen Haushaltswirtschaft werden nach einer einheitlichen und damit direkte Vergleiche ermöglichenden Systematik erstellt, die sich auf die Kriterien der allgemein zugänglichen Finanzstatistik stützt. Um die Einhaltung der sogenannten „Maastricht-Kriterien“ prüfen zu können, wird vom Bund – in Zusammenarbeit mit dem Statistischen Bundesamt - schließlich noch eine gesonderte Datenaufbereitung nach den Maßstäben des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) vorgelegt.

Kasten 1

§ 51

Finanzplanungsrat

(1) Bei der Bundesregierung wird ein Finanzplanungsrat gebildet. Dem Finanzplanungsrat gehören an:

1. die Bundesministerien der Finanzen und für Wirtschaft und Arbeit,
2. die für die Finanzen zuständigen Minister der Länder,
3. vier Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände, die vom Bundesrat auf Vorschlag der kommunalen Spitzenverbände bestimmt werden.

Die Deutsche Bundesbank kann an den Beratungen des Finanzplanungsrates teilnehmen.

(2) Der Finanzplanungsrat gibt Empfehlungen für eine Koordinierung der Finanzplanungen des Bundes, der Länder und Gemeinden und Gemeindeverbände. Dabei sollen eine einheitliche Systematik der Finanzplanungen aufgestellt sowie einheitliche volks- und finanzwirtschaftliche Annahmen für die Finanzplanungen und Schwerpunkte für eine den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen entsprechende Erfüllung der öffentlichen Aufgaben ermittelt werden. Die vom Konjunkturrat für die öffentliche Hand zur Erreichung der Ziele des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft für erforderlich gehaltenen Maßnahmen sollen berücksichtigt werden.

(3) Die voraussichtlichen Einnahmen und Ausgaben der in § 52 genannten Einrichtungen sollen in die Beratungen und Empfehlungen einbezogen werden, soweit sie nicht schon in den Finanzplanungen des Bundes, der Länder und der Gemeinden und Gemeindeverbände enthalten sind.

(4) Den Vorsitz im Finanzplanungsrat führt der Bundesminister der Finanzen.

(5) Der Finanzplanungsrat gibt sich eine Geschäftsordnung.

[Auszug aus: Haushaltsgrundsätzegesetz; bei den § 52 benannten Institutionen handelt es sich im wesentlichen um die Sozialversicherungen]

Als Ergebnis dieser Vorarbeiten auf der sogenannten „Arbeitsebene“ liegen danach dem Rat regelmäßig folgende Beratungsunterlagen vor:

- eine differenzierte aktuelle Konjunkturprognose einschließlich einer Einschätzung der weltwirtschaftlichen Entwicklung, wobei der Frühjahrsrunde auch eine Mittelfristprojektion über die kommenden vier Jahre vorliegt, so dass der Rat von einheitlichen Annahmen über die zukünftige Wirtschaftsentwicklung ausgehen kann,
- ein nach vergleichbarer Systematik erstelltes, einheitliches Zahlenwerk über die öffentlichen Haushalte der einzelnen Ebenen - auch in aggregierter Form für den sogenannten Öffentlichen Gesamthaushalt (einschließlich der Sozialversicherungen) - für das zurückliegende, aktuelle und kommende Jahr,
- eine Zusammenschau aller vorliegenden Finanzplanungen von Bund, Ländern und der aggregierten Gemeindeebene
- sowie der Entwurf oder Entwürfe einer finanzpolitische Bewertung der aktuellen Lage der öffentlichen Finanzen sowie einer oder mehrere Empfehlungsvorschläge für die zukünftige Finanzpolitik.

Diese Daten- und Analysegrundlagen bereiten die politische Beratung über – so der gesetzliche Auftrag - „eine öffentliche Aufgabenerfüllung vor, die den gesamtwirtschaftlichen Erfordernissen gerecht werden soll“. Während die Herbsttagung nur das laufende Jahr und die Haushaltsentwürfe für das folgende Jahr in den Blick nimmt, berät die Frühjahrsrunde zusätzlich den gesamten Finanzplanzeitraum, der auch die eigentliche Planungsperiode von weiteren drei Jahren umfasst. Seit 1995 werden außerdem regelmäßig im Frühjahr die Sanierungsberichte Bremens und des Saarlandes beraten und mit dem Jahr 2003 in der jeweiligen Herbstsitzung auch die Fortschrittsberichte der neuen Länder einschließlich Berlins über den sogenannten Aufbau Ost. Mit der im Jahre 2002 erfolgten Einfügung des § 51a in das Haushaltsgrundsätzegesetz [s. Kasten 2] ist dem Rat auch die Aufgabe der „innerstaatlichen Umsetzung der Maastricht-Vorgaben“ - konkretisiert im sogenannten „europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt“ - vom Gesetzgeber zugeordnet worden, wozu entsprechende Tableaus und Abschätzungen über die Defizitentwicklung der Ebenen in der politisch relevanten Abgrenzung nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG) vorgelegt werden.

2. Rückblick auf die Einrichtung des Finanzplanungsrates im Rahmen des Stabilitäts- und Wachstumsgesetzes.

Der Finanzplanungsrat ist als eines der drei Koordinierungsinstrumente im Rahmen des 1967 verabschiedeten „Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft“ (StabWG) ins Leben gerufen worden (daneben trat der noch heute tätige Konjunkturrat und die schnell überholte sogenannte „Konzertierte Aktion“). § 17 des StabWG legte fest: „Bund und Länder erteilen sich gegenseitig die Auskünfte, die zur Durchführung einer konjunkturgerechten Haushaltswirtschaft und zur Aufstellung ihrer Finanzpläne notwendig sind.“ Auf dieser Basis ist dann der Finanzplanungsrat 1968 im Haushaltsgrundsätzegesetz verankert worden und tagte im Jahre 1969 zum ersten Mal. In der Regierungserklärung des damaligen Bundeskanzlers Brandt hieß es 1969 optimistisch:

„Die Bundesregierung wird die Finanzreform vollenden und wird sie in praktische Finanzpolitik umsetzen. Besonders hervorzuheben ist das Zusammenwirken im Finanzplanungsrat. Dieser Rat ist die institutionelle Hilfe, um den Ausgleich zwischen den Interessen von Bund, Ländern und Gemeinden zu vollziehen. Wir sind sicher, dass es auch auf diesen Gebieten zu einer fruchtbaren Zusammenarbeit mit dem Bundesrat kommen wird.“

So weit ist dann aber nie gekommen: Der Rat hatte nicht die Macht, einen Interessenausgleich herbeizuführen, sondern kann nur Empfehlungen aussprechen und Leitlinien vorgeben. Die Entscheidungen über die konkrete Finanzpolitik fallen nicht im Rat, sondern in den Regierungen, im Bundesrat (= dem Rat der Landesregierungen), in Bundestag und Landesparlamenten und in den einzelnen Städten und Gemeinden; wobei aber in der Regierungserklärung zu Recht schon die besondere finanzpolitische Stellung und Verantwortung des Bundesrates betont wird. Denn fast keine steuerpolitische Entscheidung kann ohne dessen Zustimmung durchgesetzt werden.

Das StabWG von 1967 war von dem Ziel geleitet, Schwankungen der gesamtwirtschaftlichen Konjunktur so weit wie möglich vorausschauend zu glätten. Vor allem sollten Konjunkturerinbrüche (= Rezession/Depression) mit hoher Arbeitslosigkeit und Überhitzungen (= Aufschwung/Boom) mit starken Preisniveauanstiegen durch aktives finanzpolitisches Handeln gedämpft und am besten sogar vollständig verhindert werden.

Den staatlichen Akteuren wurden zusätzliche Informationsinstrumente, wie der Jahreswirtschaftsbericht, der Subventionsbericht und - bei akuter Zielgefährdung - die Sondergutachten des Sachverständigenrates an die Hand gegeben.

Zudem wurden neue Planungsinstrumente geschaffen: Bund und Länder wurden zur Erstellung einer „Mittelfristigen (d.h. hier: fünfjährigen) Finanzplanung“ verpflichtet, die auch „Investitionsprogramme auf Vorrat“ enthalten sollte. Hinzu kamen sehr kurzfristig einsetzbare Eingriffsinstrumente, um die Konjunktur schnell „anzukurbeln“ oder „dämpfen“ zu können; hier sind steuerliche Zu- oder Abschläge zu nennen (mit Anpassung der Steuervorauszahlungen), Investitionsprämien, Abschreibungsverschlechterungen und auch Maßnahmen zur Stilllegung oder Mobilisierung von Steuereinnahmen (die sogenannte „Konjunkturausgleichsrücklage“). Auch die Einkommens- und die Geldpolitik sollten in die „globale“ (= gesamtwirtschaftlich ausgerichtete) Steuerung einbezogen werden. Die gesamtwirtschaftliche Nachfrage sollte so gesteuert werden, dass sie das wachsende Angebot (= Produktionspotential) „gerade richtig“ ausschöpfte und auf diese Weise das stetige Wachstum bei stabilen Preisen und einem hohen Beschäftigungsstand sicherte (= sogenanntes „magisches Zielviereck“ aus dem § 1 des StabWG, wenn man das „außenwirtschaftliche Gleichgewicht“ noch hinzunimmt).

Heute werden die Informations-, Planungs- und Koordinierungsinstrumente - wie der Finanzplanungsrat - auch nach fast 40 Jahren noch aktiv genutzt. Die Eingriffsinstrumente hingegen sind zwar noch verfügbar, aber wenig bis gar nicht zur Anwendung gekommen. Das letzte, finanzpolitisch bewusst zur Konjunkturbelebung eingesetzte öffentliche Investitionsprogramm wurde 1977 beschlossen („Zukunftsinvestitionsprogramm“ mit den Schwerpunkten Klär- und Kraftwerksentschweffelungs-Anlagen).

Der Frage, warum die Konzeption der Globalsteuerung sich nicht praktisch durchsetzen konnte, kann hier nicht vertieft nachgegangen werden. Ein Grund war sicherlich der hohe Konsensbedarf – alle Akteure „müssen konzeptionell an einem Strang“ ziehen, das heißt, in der Diagnose, der Dosierung und auch der Lasten- und Nutzenverteilung einig sein. Das ist bei unterschiedlichen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat schon eine hohe Hürde. Der Finanzplanungsrat kann bei einer grundsätzlich vorhandenen Einigkeit nur koordinierend tätig werden, den Konsens aber nicht herstellen. Ein weiterer Grund war sicherlich

die überehrgeizige Zielsetzung: Die „Konjunkturgerechtigkeit“ der öffentlichen Haushalte, das heißt: Eine permanente Aussteuerung von Nachfrageschwankungen durch Einnahmen- und/oder Ausgabenvariation. Meist scheiden sich aber schon bei der kurzfristigen wirtschaftlichen Diagnose die Geister.

Zudem hat sich in den 80er und 90er Jahren des vorigen Jahrhunderts dann auch der finanzwissenschaftliche „Zeitgeist“ deutlich gewandelt – der „Steuerungsoptimismus“ der 60er und 70er Jahre ist einer „Eingriffsskepsis“ gewichen: Konjunktursteuerung sei eigentlich nicht möglich und auch nicht wünschenswert. Geblieben ist von dieser Konzeption aber doch die allgemein akzeptierte Ablehnung einer sogenannten „Parallelpolitik“: Wenn die Staatseinnahmen durch eine Konjunkturabschwächung stark zurückgehen, sollte nicht mit Kürzungen bei den Staatsausgaben in gleicher Höhe reagiert werden (um die wachsenden Defizite zu mindern), weil sonst die schon schwache gesamtwirtschaftliche Nachfrage eine zusätzliche Dämpfung erfahren und der Abschwung verstärkt würde.

Das heißt: Konjunkturbedingte Defizite sollten hingenommen, die zusätzlichen Staatsschulden erst in der Hochkonjunktur bei stark zunehmenden Staatseinnahmen wieder getilgt werden.

3. Die allgemeine finanzpolitische Arbeit des Rates in den vergangenen zehn Jahren

Die Diskussionen im Rat über die „richtige“ aktuelle und zukünftige Finanzpolitik kann mitunter zu in der Sache heftigen, wenn auch in der Form moderaten Kontroversen – auch und gerade „nach parteipolitischer Farbe“ – führen, vor allem, wenn es um die Beurteilung auch für die breite Öffentlichkeit interessanter Einzelmaßnahmen geht (beispielsweise Maßnahmen des Subventionsabbaus). Die sogenannten „A-“ (= SPD-geführt) und „B-“Seiten (= CDU-geführt) stimmen sich im übrigen kurzfristig so weit wie möglich vor den eigentlichen Ratssitzungen in gesonderten Runden ab.

Der Rat ist als Koordinierungsgremium auf breite Konsensfindung hin angelegt und man ist allseits bemüht, einen „gemeinsamen Nenner“ unter den Ländern und zwischen Bund und Ländern zu finden. Da die Geschäftsordnung des Rates „Einstimmigkeit“ für die am Ende der Beratungen notwendigen Beschlüsse des Rates vorschreibt (wobei die Gemeindevertreter über kein Stimmrecht verfügen – da die Gemeinden staatsorganisatorisch als Teil der Länder eingestuft werden),

ist es auch schon vorgekommen – vor allem vor oder in Wahljahren (z.B. 1997 und 2002) - , dass man entgegen dem gesetzlichen Auftrag nicht zu einvernehmlichen Empfehlungen für die Haushalts- und Finanzplanungen gefunden hat.

Die finanzpolitische Grundlinie des Rates, die bis heute verfolgt worden und somit breiter Konsens zwischen Bund und Ländern ist, kann der Empfehlung aus dem Jahre 1995 entnommen werden:

„Um eine deutliche Rückführung der Staatsquote, der öffentlichen Defizite und der Steuer- und Abgabelast zu erreichen, ist auch weiterhin die strikte Begrenzung des Ausgabenwachstums der Gebietskörperschaften auf 3 v.H. erforderlich.“

Jahr für Jahr hat der Rat seitdem eine „möglichst“ niedrige Zuwachsrate bei den öffentlichen Ausgaben empfohlen und auf „eine weitere Fortsetzung des Konsolidierungskurses“ gedrungen. Erreicht worden ist unstreitig eine Senkung der gesamtwirtschaftlichen „Staatsquote“ (= Anteil der Staatsausgaben am Sozialprodukt oder Inlandsprodukt) und auch eine Senkung der Steuer- und Abgabelast. Eine Reduzierung der Defizitquote, also des öffentlichen Neuverschuldungsanteils, ist aber nicht dauerhaft erreicht worden. Die Defizite liegen heute sogar etwas höher als 1995. Dabei hat der Rat seine empfohlene Zuwachsrate der Ausgaben („Ausgabenli-

nie“), die inzwischen sogar Eingang in das sogenannte „Maßstäbengesetz“ zum Finanzausgleich gefunden hat (dort: § 4), immer bewusst niedriger als die tatsächlich von den Gebietskörperschaften geplanten Zuwachsraten angesetzt.

Diese Empfehlung hatte und hat eine nicht zu unterschätzende Bedeutung für die tatsächliche Haushalts- und Finanzplanaufstellung in Bund, Ländern und Gemeinden. Ausgabenwünsche der Fachpolitiker können unter Verweis auf diese Empfehlung leichter eingedämmt werden. Betrug die Empfehlung 1995 noch 3 % wie in den Vorjahren, wurde sie 1996 schon auf 2 % und 2002 sogar auf 1 % zurückgenommen. Gleichzeitig hat sich ein relativ radikaler Wandel in der öffentlichen Ausgabengestaltung ergeben: Wurde die 3-%-Marke noch regelmäßig überschritten, was niemand im Rat besonders tragisch nahm, kam es in den folgenden Jahren sogar zu Unterschreitungen der (reduzierten) Zielmarke, wobei der öffentliche Druck auf Einhaltung der „Maastricht-Vorgaben“, schon um seinerzeit die Aufnahme in die Währungsunion nicht zu verfehlen, wahrscheinlich eine wichtige Rolle gespielt hat.

Das Ergebnis ist die absinkende Staatsquote - also ein schrumpfender öffentlicher Sektor in der Gesamtwirtschaft. Gleichzeitig sind in den vergangenen Jahren die schon 1995 als Ziel vorgegebenen Maßnahmen zur Senkung der Steuer- und Abgabelasten realisiert worden. Da aber parallel das Wirtschaftswachstum, also die

Kasten 2

§ 51a

Einhaltung der Haushaltsdisziplin im Rahmen der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion

(1) Bund und Länder kommen ihrer Verantwortung zur Einhaltung der Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes nach und streben eine Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte an.

(2) Der Finanzplanungsrat gibt unter Berücksichtigung der volks- und finanzwirtschaftlichen Faktoren Empfehlungen zur Haushaltsdisziplin, insbesondere zu einer gemeinsamen Ausgabenlinie im Sinne des § 4 Absatz 3 des Maßstäbengesetzes. Der Finanzplanungsrat erörtert auf dieser Grundlage die Vereinbarkeit der Haushaltsentwicklung, insbesondere der Ausgaben und der Finanzierungssalden von Bund und Ländern einschließlich ihrer Gemeinden und Gemeindeverbände, mit den Bestimmungen in Artikel 104 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes.

(3) Entspricht die Haushaltsdisziplin der Gebietskörperschaften nicht hinreichend den Vorgaben nach den Absätzen 1 und 2, erörtert der Finanzplanungsrat die Gründe und gibt Empfehlungen zur Wiederherstellung der Haushaltsdisziplin.

[Auszug aus: Haushaltsgrundsätzegesetz]

Zunahme des volkswirtschaftlichen Angebots, doch sehr unbefriedigend ausgefallen ist, sind die Defizite nicht mitgeschumpft, sondern heute etwas höher als 1995.

Die vom Rat seit zehn Jahren verfolgte allgemeine finanzpolitische Grundlinie des allmähliche Staatsrückzuges könnte vom Rat daraufhin geprüft werden, was sie volkswirtschaftlich tatsächlich erbracht hat und in Zukunft noch leisten kann. Maßstabsbildung und Erfolgskontrolle werden aber im Rat nicht vertieft thematisiert. Waren die Erwartungen der Ursprungskonzeption vor 40 Jahren noch zu hoch gesteckt und damit unerreichbar und unrealistisch, so ist ein Verzicht auf Erfolgskontrolle für die Finanzpolitik auch unbefriedigend. Soll der seit mehr als zehn Jahren durchgeführte Konsolidierungskurs einfach immer weiter in die Zukunft fortgeschrieben werden? Ist auf diese Weise der angestrebte Defizitabbau überhaupt erreichbar?

4. Die innerstaatliche Umsetzung des europäischen „Stabilitäts- und Wachstumspaktes“

Der Bund sitzt in insoweit in einer Zwickmühle, als er der Europäischen Union gegenüber verpflichtet ist, die Einhaltung der (gesamt-)staatlichen Defizit- und Schuldenstandsvorgaben nachzuweisen und andererseits innerstaatlich diese Zielgrößen nur teilweise beeinflussen, geschweige denn selber steuern kann. Ohne die Mitwirkung der Länder (und deren Gemeinden) ist eine Defizitkontrolle von vornherein zum Scheitern verurteilt. Da sogar europäische Sanktionszahlungen (zumindest auf dem Papier) möglich sind, müsste nach geltender Rechtslage der Bund die Zahlung alleine leisten. Andererseits haben sich die Länder aber auch zu ihrer Mitverantwortung für die Einhaltung der europäischen Vorgaben bekannt. Man hat sich schließlich im Rahmen der umfassenden „Solidarpakt II“-Verhandlungen darauf verständigt, den Finanzplanungsrat damit zu beauftragen, die innerstaatliche Defiziteinhaltung zu überwachen und dies im schon erwähnten § 51a des Haushaltsgrundsätzegesetzes festgeschrieben [s. Kasten 2]. In diesem Zusammenhang ist besonders darauf hin zu weisen, dass nach Absatz 1 dieses Paragraphen auch die Länder sich zu „einer Rückführung der Nettoneuverschuldung mit dem Ziel ausgeglichener Haushalte“ verpflichtet haben.

Diese Vorgabe entstammt den bestehenden EU-Vertragsverpflichtungen aus dem sogenannten Stabilitäts- und Wachstumspakt. Sehr strittig war zwischen Bund und Ländern, inwieweit

der Rat auch gegenüber einzelnen Ländern Empfehlungen aussprechen dürfe – bei Verletzung der Haushaltsdisziplin. Da nun eine verbindliche Zuteilung des zulässigen gesamtstaatlichen Defizits auf einzelne Länder nicht vorgenommen worden ist, mangelt es einer solchen „Überwachung“ schon an einem verbindlichen Maßstab. Unter dem Druck einer absehbaren Verfehlung der EU-Vorgaben hat der Bund es im Frühjahr 2002 anlässlich einer Sondersitzung des Finanzplanungsrats immerhin erreicht, eine innerstaatliche Defizitaufteilung auf Bund und die „Gesamtheit der Länder“ vorläufig bis 2006 zu vereinbaren:

„...eine Aufteilung des 2004 zulässigen Defizits von 55 v.H. zu 45 v.H. zwischen der Gesamtheit der Länder und Kommunen auf der einen und des Bundes und der Sozialversicherungen auf der anderen Seite. Diese Aufteilung soll auch für die Jahre 2005 und 2006 gelten“. (Einvernehmlicher Beschluss der 95. Sitzung des Finanzplanungsrates am 21. März 2002)

Die Länder haben nach diesem Maßstab ihr zulässiges Defizit immer fast vollständig ausgeschöpft, aber nicht überschritten, so dass die gesamtstaatlichen Zielverfehlungen den Defiziten des Bundes (einschließlich der Sozialversicherungen) geschuldet waren.

Die Frage der Defiziteinhaltung und –absenkung spielt natürlich eine gewichtige Rolle in der Arbeit des Finanzplanungsrates – und ist für den Bund vielleicht sogar nunmehr die wichtigste Frage in den jeweiligen Beratungen geworden. Erkennbar ist das Interesse des Bundes, die Defizitaufteilung zu seinen Gunsten zu revidieren. Außerdem ist sein Interesse verständlich, eine verbindliche Aufteilung etwaiger Sanktionszahlungen auf Bund und Länder zu erreichen, was aber eine Zuteilung auf die einzelnen Länder nach sich ziehen muss. Hierzu gibt es aber zur Zeit noch erhebliche Differenzen unter den Ländern – die Spanne reicht von völliger Ablehnung einer solchen Regelung als „überflüssig“ bis zur Unterstützung konkreter Gesetzesentwürfe im Rahmen der sogenannten Föderalismuskommissionsarbeiten im vergangenen Jahr. Bremen und auch das Saarland würden - wenig erstaunlich angesichts ihrer Haushaltsnotlage - extreme Probleme bekommen, wenn die tatsächlichen Defizite im Landeshaushalt (einschließlich Gemeindeebene) zum Verteilungsmaßstab für Sanktionszahlungen gemacht werden würden.

5. Die Fortschrittsberichte „Aufbau Ost“

Im Rahmen des „Solidarpakts II“ ist im Jahre 2001 im Finanzausgleichsgesetz eine neue, sehr detaillierte Vorgabe beschlossen worden, die in der heute gültigen Fassung im § 11 Absatz 3 wie folgt lautet:

„Die Länder Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen berichten dem Finanzplanungsrat jährlich im Rahmen von Fortschrittsberichten „Aufbau Ost“ über ihre jeweiligen Fortschritte bei der Schließung der Infrastrukturlücke, die Verwendung der erhaltenen Mittel zum Abbau teilungsbedingter Sonderlasten und die finanzwirtschaftliche Entwicklung der Länder- und Kommunalhaushalte einschließlich der Begrenzung der Nettoneuverschuldung. Die Berichte werden bis Ende September des dem Berichtsjahr folgenden Jahres vorgelegt und mit einer Stellungnahme der Bundesregierung im Finanzplanungsrat erörtert.“

Erstmalig im Jahre 2003 und dann auch 2004 haben alle neuen Länder ihre Berichtspflicht erfüllt, einschließlich Berlins, das wegen seines Ostteils ebenfalls Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen „wegen starken infrastrukturellen Nachholbedarfs und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft“ erhält. Im Jahre 2005 werden zu diesem Zweck aus dem Bundeshaushalt insgesamt 10,5 Mrd € an die neuen Länder gezahlt. Im „Solidarpakt II“ hat man sich aber darauf verständigt, diese Beträge degressiv (jährlich abnehmend) auszugestalten. Bis 2008 fällt die Summe der Zahlungen nur auf 10,2 Mrd € ab, danach aber setzt dann eine jährliche Reduzierung um 700 – 800 Mio € ein. Im Jahre 2019 beläuft sich dann die Abschlusszahlung – gemäß heute geltendem Finanzausgleichsgesetz – auf die Summe von noch 2,1 Mrd €.

Die sechs Berichte sind auf Grund der umfangreichen Berichtspflicht recht voluminös und hinzu kommt die Stellungnahme der Bundesregierung – deren letzte auch ein halbes Hundert Seiten umfasste. Insofern stößt eine detaillierte Erfolgskontrolle durch den Finanzplanungsrat schnell an gewisse, kapazitative Grenze, was die einzelnen Länderteilnehmer angeht. Bemerkenswert ist aber, dass es mit der statuierten Berichtspflicht dem Bund gelungen ist, eine Art von Rechenschaftslegung auch über die allgemeine Haushaltspolitik der ostdeutschen Länder zu erreichen – denn die Berichtspflicht erstreckt sich eben nicht

mehr nur auf den Verwendungsnachweis der Sonderzahlungen. Insoweit erstreckt sich die Bundesstellungnahme auch nur zu rund 50 % auf den Verwendungsnachweis, aber im übrigen auf die Wirtschafts- und Haushaltslage der neuen Länder, auch einzelner neuer Länder, zwischen denen sich dann auch einfache, direkte Vergleiche ziehen lassen.

Was den Verwendungsnachweis angeht, ist bei Berlin die Lage übersichtlich: Da Berlin insgesamt weniger investiert, als es in diesem Kontext relevante Investitionshilfemittel erhält, kann es schon rein arithmetisch die Mittel nicht vollständig zweckgebunden verwendet, nämlich investiert, haben. Berlin verweist in diesem Zusammenhang auf seine Haushaltsnotlage, die ein Mehr an Investitionen nicht zulasse. Was den die politische Öffentlichkeit vornehmlich interessierenden Verwendungsnachweis bei den übrigen Ländern betrifft, so moniert der Bund eine nur im Durchschnitt 50-%-ige Verwendung der Mittel für Infrastrukturinvestitionen. Im Grundsatz wird das von den neuen Ländern auch nicht bestritten – wobei nur Sachsen eine weitgehend korrekte Verwendung attestiert wird. Ohne hier auf verschiedene methodische Differenzen einzugehen (Errechnung des Anteils von „Altlasten“ und von sogenannter „unterproportionaler“ Gemeindefinanzkraft), die alleine schon erhebliche Verwendungsabweichungen erklären, gestehen die übrigen vier Länder auch eine teilweise konsumtive Mittelverwendung ein. Sie erklären dies mit den konjunkturbedingten, überraschenden Steuerausfällen, die sie nicht durch entsprechende Ausgabekürzungen hätten neutralisieren können. Nach der Ermittlungsmethodik des Verwendungsnachweises, die eine konsumtive Kreditverwendung per definitionem ausschließt, senkt aber jede ungeplante Defiziterhöhung in gleicher Höhe die – wohlgemerkt: nachgewiesene, nicht die tatsächliche – investive Verwendung der erhaltenen Mittel.

Da die neuen Länder diese Berechnungsmethodik aber akzeptiert haben, können sie den Vorwurf einer Mittelzweckentfremdung (nämlich konsumtiver Art) nicht direkt zurückweisen. Deutlich wird dadurch, dass sie die „normalen“ Kreditobergrenzen – nämlich maximal bis zur Höhe eigenfinanzierter Investitionen – nicht immer haben einhalten können. Dass ihnen dieses konsumtive Defizit als Mittelfalschverwendung vorgehalten wird, geht am Sachverhalt insofern etwas vorbei, als das tatsächliche Investitionsvolumen sich überhaupt nicht geändert haben muss – und darauf sollte es bei einem Verwendungsnachweis eigentlich ankommen. Es scheint aber sehr

schwierig zu sein, eine Norm für die mit den Bundeshilfen zu realisierenden Investitionen vorzugeben, weil die fremdfinanzierten Investitionen nicht sauber von den eigenfinanzierten abgegrenzt werden können.

6. Die Sanierungsberichte der Freien Hansestadt Bremen und des Saarlandes

Die Länder Bremen und das Saarland haben von 1994 bis einschließlich 2004 Anspruch auf Sonder-Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung gehabt, deren Höhe sich auf insgesamt 8,539 Mrd € für Bremen und 6.647 Mrd € für das Saarland belief (Regelung gemäß § 11 Absatz 6 des Finanzausgleichsgesetzes alter Fassung).

Die Sanierungshilfen waren mit Auflagen verbunden, wobei nicht betont werden muss, dass die Sanierungsländer alle Möglichkeiten zur Selbsthilfe auch konsequent zu nutzen hatten und genutzt haben. Die externen Hilfen waren danach unmittelbar zur Schuldentilgung zu verwenden. Zudem wurde eine restriktive Haushaltspolitik der Sanierungsländer im Finanzausgleichsgesetz dadurch konkretisiert, „dass das Wachstum der bereinigten Ausgaben unterhalb der allgemeinen Ausgabenzuwachsempfehlung des Finanzplanungsrates gehalten“ werden musste. Der konsumtive Ausgabenzuwachs sollte noch restriktiver ausgestaltet werden, wobei man sich auf die Vorgabe: „ein halbes Prozent niedriger als die Zuwachsrate der bereinigten Ausgaben“ verständigt hat. In der ersten Sanierungsphase von 1994 bis 1998 war den beiden Ländern freigestellt, die Zinsersparnisse, die durch die zusätzlich ermöglichte Schuldentilgung entstanden sind, entweder zur weiteren Tilgung, oder aber auch für wirtschaftskraftfördernde Investitionen zu verwenden. In der zweiten Sanierungsphase wurde diese Option nur noch für das Saarland vorgesehen.

Zugleich wurde in dem genannten Gesetz auch eine Berichtspflicht der Sanierungsländer gegenüber den übrigen Finanzministerien festgelegt:

„Dem Bundesministerium der Finanzen sowie den Obersten Finanzbehörden der anderen Länder ist über die Verwendung der Sonder-Bundesergänzungszuweisungen, über die Nutzung der durch sie entstehenden Finanzierungsspielräume sowie über die bei der haushaltswirtschaftlichen Sanierung erzielten Fortschritte jährlich bis Ende Mai des folgenden Jahres zu berichten“.

Tatsächlich hat man sich darauf verständigt, die Berichte dann im Finanzplanungsrat, der ja alle Finanzminister und –senatoren der Länder versammelt, zu erörtern.

Bremen und auch das Saarland sind ihrer Berichtspflicht in allen zurückliegenden Jahren in vollem Umfang nachgekommen. Den Berichten lag ein mit dem Bund abgestimmtes, einheitliches Berichtsschema zu Grunde, so dass methodische Meinungsunterschiede – anders als bei den Fortschrittberichten „Aufbau Ost“ - praktisch keine Bedeutung erlangt haben. In den Berichten wird - nach dem Nachweis der korrekten Hilfeverwendung und der Auflageneinhaltung - jeweils eine Bilanz des abgelaufenen Sanierungsjahres hinsichtlich der Haushaltsentwicklung, der Konsolidierungs- und der wirtschaftskraftstärkenden Maßnahmen sowie der regionalen Wirtschaftsentwicklung gezogen. Zudem wird jeweils über den geplanten Sanierungsfortgang berichtet. Die Berichte sind im sogenannten Länderarbeitskreis wie auch im Arbeitskreis des Finanzplanungsrates intensiv vorberaten worden. Nennenswerte Kritik an der allgemeinen Sanierungspolitik oder Alternativvorschläge zur Verwendung der Mittel ist nicht vorgebracht worden. Kurz zusammengefasst stellt sich die Berichterstattung zur Sanierung im Finanzplanungsrat in der Rückschau (der letzte Bericht für 2004 steht noch aus) wie folgt dar:

Die Länder haben erstmals auf der 81. Sitzung am 13. Juni 1995 und danach regelmäßig jährlich ihre ausführlichen Berichte vorgelegt. Die Berichte sind im Plenum jeweils von dem Finanzsenator beziehungsweise dem Finanzminister in einem Kurzvortrag erläutert worden – woraus sich in der Regel kein weiterer Diskussionsbedarf ergab, sondern sich überwiegend nur ein kurzes Statement des Bundesfinanzministers anschloss. So stellte beispielsweise Finanzminister Eichel in der 91. Sitzung vom 15. Juni fest, dass beide Länder auf dem Weg der Sanierung ihrer Haushalte vorangekommen seien und dass der Bund diesen Prozess unterstütze. Es sei seiner Ansicht nach zu hoffen, dass beide Länder bis 2004 den Anschluss an die Ländergesamtheit gefunden haben. Natürlich wurde Besorgnis angesichts der erheblichen Einnahmeausfälle geäußert, die die Tilgungsschritte in den Sanierungsländern wesentlich geringer als geplant ausfallen ließen, aber durchaus auch Anerkennung für die geleisteten Sanierungs- und Konsolidierungsanstrengungen. Fundierte Kritik, die die Sanierungsländer zu einer Änderung ihrer Sanierungspolitik

hätte bewegen können oder müssen, wurde nicht vorgebracht. Entscheidend bleibt für die Sanierungsberichterstattung festzuhalten:

In allen einvernehmlichen Beschlüssen des Finanzplanungsrates wurde festgestellt, dass die beiden Sanierungsländer alle ihre Sanierungsaufgaben erfüllt und ihren Eigenbeitrag zur Sanierung erbracht haben. In keinem einzigen Jahr hat es eine Verletzung der Auflagen durch eines der Sanierungsländer gegeben. Im Gegenteil: Die Vorgaben wurden sogar teilweise erheblich übererfüllt – was sich vor allem in einer häufig deutlich niedrigeren als der verpflichtend vorgegebenen Ausgabenzuwachsrates zeigte, wobei auch die Vergleichswerte der übrigen Länder und Gemeinden signifikant unterschritten werden konnten.

Autor:

Manfred Gurgsdies, Referent beim Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen

Informationsblatt zum bundesstaatlichen Finanzausgleich

Die anhaltend schwierige Lage der öffentlichen Haushalte in Bremen führt auch zu einer intensiven Diskussion um den bundesstaatlichen Finanzausgleich. Der Senator für Finanzen veröffentlicht deshalb ein Informationsblatt zu einigen diskutierten Elementen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs.

Lohnsteuerzerlegung

Es gilt für die Landessteuern und die Länderanteile an der Lohn- und Einkommensteuer sowie für die Körperschaftsteuer grundsätzlich das Prinzip des örtlichen Aufkommens. Die Steuern verbleiben in dem Land, in dem sie von den Finanzämtern vereinnahmt werden. Dieses Prinzip wird bei der Lohnsteuer, der Körperschaftsteuer und der Zinsabschlagsteuer durch die sogenannte Zerlegung durchbrochen. Die Zerlegung der Lohnsteuer erfolgt nach dem Wohnsitzprinzip, d.h. die Lohnsteuer steht dem Land zu, in dem der Arbeitnehmer seinen Wohnsitz hat. Das Grundgesetz bestimmt, das eine Zerlegung der Lohnsteuer zu erfolgen hat. Nach welchen Kriterien diese zu erfolgen hat, ob also das Wohnsitzprinzip allein oder auch das Arbeitsstättenprinzip zu berücksichtigen ist, liegt in der Entscheidung des Gesetzgebers.

Der Stadtstaat Bremen wird als Einpendlerland durch die alleinige Ausrichtung der Lohnsteuerzerlegung am Wohnsitzprinzip benachteiligt. Würde die Lohnsteuerzerlegung nur hälftig erfolgen, könnte Bremen zwar seine Lohnsteuereinnahmen um rd. 95 Mio. € erhöhen. Weil aber die Zuweisungen an Bremen aus dem Finanzausgleich geringer würden, verblieben am Ende davon nur rd. 13 Mio. € im Stadtstaat.

Umsatzsteuerverteilung

Die Verteilung des Länderanteils an der Umsatzsteuer erfolgt überwiegend nach Einwohnern und kann durch einen Ausgleich zwischen steuerkräftigen und steuerkräftschwachen Ländern ergänzt werden. Das örtliche Aufkommen spielt bei der Verteilung der Umsatzsteuer keine Rolle. Dieses Grundprinzip ist in Art. 107 des Grundgesetzes festgelegt. Die Höhe des Steuerkraftausgleichs ist nicht im Grundgesetz festgelegt. Deshalb könnte der ergänzende Ausgleich (sog. Umsatzsteuerergänzungsanteile) auch wegfallen. Bei einer Verteilung der Umsatzsteuer ausschließlich nach Einwohnern würde das Land Bremen 95 Mio. € mehr Umsatzsteuer erhalten, durch geringere Zuweisungen im Finanzausgleich verblieben davon aber nur 5 Mio. € im Land.

Eine Verteilung der Umsatzsteuer nach der Wirtschaftskraft oder z.B. Einzelhandelsumsätzen ist nach geltendem Grundgesetz nicht möglich. Es müsste dann entsprechend geändert werden (Art. 107 GG).

Länderfinanzausgleich

An die Verteilung der Umsatzsteuer setzt ein Ausgleichssystem unter den Ländern an, das auch die Finanzkraft der Gemeinden berücksichtigt. Die Aufgabe des Länderfinanzausgleichs besteht darin, die Unterschiede in der Finanzkraft der einzelnen Länder angemessen auszugleichen. Dieser Ausgleich stellt eine Korrektur der Steuerverteilung dar und verpflichtet die Länder, die durch die Steuerverteilung begünstigt sind, finanzschwachen Ländern Zuweisungen zu leisten. Zur Bestimmung der Ansprüche eines Landes an andere Länder müssen die Finanzkraftverhältnisse vergleichbar gemacht werden. Dazu werden die Einwohnerzahlen eines Bundeslandes herangezogen. Für die Stadtstaaten (und in einem sehr geringen Maße für dünnbesiedelte neue Länder) werden die Einwohner stärker gewichtet. Im Falle der Stadtstaaten soll die Einwohnerwertung die strukturelle Andersartigkeit gegenüber den Flächenländern zum Ausdruck bringen. Die Einwohnerwertung der Stadtstaaten beträgt 135%, sie erhöht den im Vergleich unter den Bundesländern zu berücksichtigenden (normierten) Finanzbedarf und führt damit im Falle Bremens zu höheren Zuweisungen im Finanzausgleich. Die Höhe der Einwohnerwertung ist nicht durch das Grundgesetz festgelegt. Der Gesetzgeber besitzt bei der Festlegung der Höhe einen gewissen Ermessensspielraum, der durch wissenschaftlich begründete Bandbreiten der Einwohnerwertung begrenzt ist.

Eine Erhöhung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten um 1%-Punkt auf 136% würde für Bremen höhere Zuweisungen aus dem Finanzausgleich in Höhe 13 Mio. €, eine Verdoppelung der Einwohnerwertung der Stadtstaaten von 135% auf 170% gar eine Mehreinnahme von 443 Mio. € pro Jahr bedeuten.

Fazit

Die ausgewählten Aspekte zeigen, dass eine entscheidende Verbesserung der Einnahmesituation der Haushalte des Stadtstaates durch eine Erhöhung der Einwohnerwertung im bundesstaatlichen Finanzausgleich zu erreichen wäre. Veränderungen bei der Lohnsteuerzerlegung und der Umsatzsteuerverteilung hätten für Bremen zwar einen sehr hohen Wert, da die Zuweisungen von den anderen Ländern aus dem Länderfinanzausgleich reduziert werden könnten. Unter rein fiskalischen Aspekten könnten sie aber nicht allein die Lösung der Haushaltsprobleme unseres Bundeslandes sein.

Anmerkung: Alle Finanzdaten basieren auf der Steuerschätzung Mai 2004 für das Jahr 2005. Da in der Steuerschätzung keine Lohnsteuerzerlegungsbeträge ausgewiesen werden, werden die Zerlegungsbeträge aus der vorläufigen Abrechnung des LFA 2003 mit der Veränderung des bundesweiten Lohnsteueraufkommens des Jahres 2003 zu dem geschätzten Aufkommen 2005 fortgeschrieben.

Autor:

Stefan Klusewitz, Referent beim Senator für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen.

