

Neufassung

Vorlage für die Sitzung des Senats am 29. März 2011

„Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen“

A. Problem

Das Bundesverfassungsgericht hatte im Jahre 1992 festgestellt, dass sich das Saarland und die Freie Hansestadt Bremen in einer extremen Haushaltsnotlage befinden und einen Hilfsanspruch gegenüber der Solidargemeinschaft von Bund und Ländern haben. Im Rahmen des Solidarpaktes zur Integration der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich wurde beschlossen, dass Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen (Sonder-BEZ) an das Saarland und Bremen gezahlt wurden. Die hierzu abgeschlossene Sanierungsvereinbarung mit dem Bund wurde mit einer Revisionsklausel versehen, nach der im Jahre 1998 die Sanierung zu überprüfen war. Bei dieser Überprüfung wurden nochmalig Sanierungszahlungen an beide Länder gewährt.

Eine Überwindung der extremen Haushaltsnotlage im Sanierungszeitraum 1994 bis 2004 war jedoch nicht möglich. Die Sanierungshilfen und die erheblichen eigenen Konsolidierungsbemühungen reichten nicht aus, da insbesondere die Einnahmeentwicklung in diesem Zeitraum weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück blieb. Da Bremen das Sanierungsziel verfehlte, beschloss der Senat mit Verhandlungen, Eigenanstrengungen und einer Klage auf weitere Sanierungshilfen einen Weg aus der extremen Haushaltsnotlage zu finden.

Die Freie Hansestadt Bremen hatte noch vor der im Dezember 2006 erfolgten Einsetzung der Föderalismuskommission II am 7. April 2006 einen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht eingereicht mit dem Ziel, weitere Sanierungshilfen (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen) zu erhalten. In der Klageschrift wurde dargelegt, warum sich Bremen trotz des Erhaltes von Sanierungshilfen in den Jahren 1994 bis 2004 weiter unverschuldet in einer extremen Haushaltsnotlage befindet.

In einem weiteren Schriftsatz vom 20. März 2007 hat die Freie Hansestadt Bremen dargelegt, dass sich auf der Einnahmeseite weder mittels Steuererhöhungen noch durch Vermögensveräußerungen in ökonomisch nachhaltiger Weise nennenswerte Konsolidierungspotenziale erschließen lassen. Auch auf der Ausgabenseite seien keine solchen ableitbar. Selbst bei optimaler Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden Potenziale könne die haushaltswirtschaftliche Handlungsfähigkeit nicht wiedergewonnen werden. Nur durch die Gewährung weiterer Sanierungshilfen sei es Bre-

men möglich, sich aus dieser Notlage zu befreien.

Die Föderalismusreform II hatte zum Ziel, die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern grundlegend zu modernisieren. Zentrales Element der Reform war die Neufassung der Regelungen für eine Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme in Bund und Ländern. Ihr kommt eine entscheidende Bedeutung für die Gewährleistung einer langfristig tragfähigen Haushaltsentwicklung zu. Bremen hat sich in den Beratungen der Kommission aber von Anfang an dafür eingesetzt, nicht nur die Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme zu behandeln, sondern darüber hinaus das gesamte System der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen zu überprüfen und zu verbesserten Regelungen zu kommen. Die ganz große Mehrheit der Länder war aber nicht bereit, vor 2019 in eine solche grundlegende Diskussion über die Entwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs einzutreten. Immerhin gelang es aber im weiteren Verlauf der Beratungen, eine Mehrheit für die Position zu gewinnen, dass eine neue Schuldenregelung nur akzeptabel sei, wenn auch für alle Länder die Chance bestehe, diese auch einhalten zu können und dazu entsprechende finanzielle Hilfen von Bund und Ländern gewährt würden.

Im Rahmen der Verhandlungen in der Föderalismusreformkommission II konnte die Freie Hansestadt Bremen darlegen, dass sie aus eigener Kraft nicht in der Lage sei sich aus ihrer Haushaltsnotlage zu befreien und den öffentlichen Haushalt zu konsolidieren. Eine von der Kommission eingesetzte Arbeitsgruppe unter der Federführung Baden-Württembergs bestätigte dies nach einer umfassenden Analyse der Haushaltsstrukturen 2008. Vor diesem Hintergrund entstand die Bereitschaft, an Bremen Konsolidierungshilfen zu leisten

Von mehreren Seiten wurde die Altschuldenproblematik einiger Bundesländer, insbesondere des Saarlandes und Bremens, in der Kommission thematisiert. Letztlich konnte in der Kommission keine einvernehmliche Lösung für dieses Problem gefunden werden. Die Frage sollte aber weiter auf der Tagesordnung bleiben. So bekennen sich die Vorsitzenden der Föderalismuskommission Struck und Oettinger im „Eckpunktepapier zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ vom 23. Juni 2008 gemeinsam dazu, „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.“

Das Grundgesetz schreibt nunmehr in Artikel 109 für Bund und Länder den Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten strukturell – d.h. um Konjunkturreffekte bereinigten - ausgeglichenen Haushalts fest. Eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder andere außergewöhnliche Notsituationen sichert die notwendige Handlungsfähigkeit zur Krisenbewältigung. Für die Länder ist das Ziel festgelegt, die Haushalte ab 2020 ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

Als Hilfe zur Erfüllung der Vorgaben der Schuldenbegrenzung ab 2020 können den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein aufgrund ihrer besonders schwierigen Haushaltslage Konsolidierungshilfen gewährt werden (Artikel 143d Absatz 2 Grundgesetz); Bremen wird bei Einhaltung der im Konsolidierungshilfegesetz und einer Verwaltungsvereinbarung zum Konsolidierungshilfegesetz niedergelegten Vorgaben für die Jahre 2011 bis 2019 jährlich 300 Millionen Euro – d.h. insgesamt 2,7 Mrd. € - erhalten.

Grundlegende Voraussetzung für die Gewährung der Hilfen ist eine Rückführung des strukturellen Finanzierungsdefizits in festgelegten jährlichen Abbauschritten.

Ausgangswert ist das strukturelle Finanzierungsdefizit des Jahres 2010. Die Ermittlung dieses Ausgangswertes sowie der strukturellen Finanzierungssalden in den Jahren 2011 bis 2020 erfolgt nach Maßgabe des § 2 Absatz 1 Konsolidierungshilfegesetz durch Bereinigung um unmittelbar konjunkturell bedingte Effekte auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben sowie nach Herausrechnung von finanziellen Transaktionen, erfolgten Konsolidierungshilfezahlungen und nach Berücksichtigung sonstiger von dem einzelnen Land nicht zu verantwortender Sondereffekte.

Die Abbauschritte sind wie in § 2 Absatz 1 Konsolidierungshilfegesetz geregelt zu berechnen: Die Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits 2011 errechnet sich, in dem der Ausgangswert um ein Zehntel verringert wird; die Obergrenzen der strukturellen Finanzierungsdefizite der Folgejahre errechnen sich, in dem die Obergrenze des Vorjahres jeweils um ein Zehntel des Ausgangswertes verringert wird.

Grundlage für die Auszahlung der Konsolidierungshilfen nach Art. 143d Grundgesetz und § 4 Konsolidierungshilfengesetz ist der Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem anspruchsberechtigten Land und dem Bund. Nach Maßgabe des Konsolidierungshilfegesetzes sind in der Verwaltungsvereinbarung insbesondere die Modalität der Zahlung der Hilfen, die Definition und Höhe des Finanzierungssaldos des Jahres 2010, der Abbaupfad eines 2010 bestehenden Finanzierungsdefizits, die Einzelheiten der Überwachung des Abbaus des Finanzierungsdefizits durch den Stabilitätsrat sowie das Verfahren bei Nichteinhaltung der Abbauschritte zu regeln.

Für die Einhaltung der ehrgeizigen Verschuldungsgrenzen ist eine verlässliche Einnahmehasis erforderlich. Die notwendige Wirkung der Schuldenbremse als Steuer-senkungsbremse hat der Präsident des Senats Jens Böhrnsen in seiner Rede am 3. April 2009 vor dem Bundesrat (BR-Plenarprotokoll 873. Sitzung TOP 57 S. 117 A) deutlich gemacht: „Wer Verschuldung begrenzen will, muss auch die normalen laufenden Einnahmen des Staates, insbesondere die Steuereinnahmen, sichern. Und wer Steuern senken will, muss in Zukunft unter Beweis stellen, dass dies mit den neuen, strikteren Regeln zur Verschuldungsbegrenzung vereinbar ist. Sonst können und dürfen weder der Bund noch die Länder solchen Maßnahmen zustimmen.“ Ein Angriff auf die Finanzausstattung der finanzschwachen Länder über ein Aufkündigen des Länderfinanzausgleiches, wie es gerade die Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen betreiben, oder Steuerreformüberlegungen, die zu massiven Steuerausfällen führen, verletzen die Geschäftsgrundlage der Schuldenbremse und der Konsolidierungsanstrengungen.

Der Stabilitätsrat beschließt jährlich, ob die Obergrenze für den strukturellen Finanzierungssaldo gemäß Verwaltungsvereinbarung eingehalten wurde. Ein positiver Beschluss ist die Voraussetzung für die Auszahlung der Konsolidierungshilfen.

Die Länder Berlin, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Bremen (Konsolidierungsländer) haben gemeinsam mit dem Bund eine Verwaltungsvereinbarung ausgehandelt, die unterschriftsreif ist. Bestandteil der Verständigung über die Konsolidierungshilfen war es, dass Art. 143d GG die gleichzeitige Beanspruchung von Konsolidierungshilfen und von Sanierungshilfen ausschließt. Damit müssen die Normenkontrollklagen der Freien Hansestadt Bremen und des Saarlandes vor dem

Bundesverfassungsgericht, die auf die Gewährung von Sanierungshilfen gerichtet sind, für erledigt erklärt werden.

Mit den Konsolidierungshilfen nach Artikel 143d Absatz 2 Grundgesetz in Höhe von 300 Mio. p.a. für den Zeitraum 2011 bis 2019 ist die schwierige Finanzsituation Bremens von den anderen Ländern und dem Bund anerkannt worden. Bremen erhält dadurch eine finanzielle Hilfestellung beim Konsolidierungskurs.

Der Senat hat am 8. März 2010 ein Konzept zur Umsetzung der Ergebnisse der Föderalismuskommission II sowie Rahmenvorgaben für die weitere Haushaltsplanung beschlossen, in dem er die Einbeziehung auch der Stadtgemeinden in den Sanierungspfad durch Abschluss eines Sanierungsvertrages zwischen den drei Gebietskörperschaften hervorhob. Weiter hat der Senat u.a. die Anhebung der Grunderwerbssteuer um einen Prozentpunkt und die Prüfung weiterer einnahmesteigernder Maßnahmen angekündigt. Auf der Ausgabenseite hat er für alle wichtigen Ausgabepositionen konkrete Einsparungsziele vorgeschlagen.

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag und Stadtgemeinde) hat bereits mit der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes 2011 die Grundlage für den Konsolidierungskurs gelegt. Auch die Stadtverordnetenversammlung der Stadtgemeinde Bremerhaven hat mit dem Beschluss der Haushaltssatzung 2011 den Konsolidierungspfad weiter verfolgt. Dementsprechend ist auch die erste Rate der Konsolidierungshilfen in den Haushalten bereits veranschlagt. Die Haushaltsaufstellung im Land und in den Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven erfolgte im Vorgriff auf eine Vereinbarung, die den Konsolidierungspfad für die einzelnen Gebietskörperschaften beschreibt und nach dem Vorliegen der endgültigen Zahlen über die Haushaltsabschlüsse des Jahres 2010 unterzeichnet werden soll.

Die Bremische Bürgerschaft (Landtag) hat anlässlich des Berichts und Antrags des nichtständigen Ausschusses „Umsetzung der Föderalismusreform II im Land Bremen“ in ihrer Sitzung am 23. Februar 2011 den Senat aufgefordert, die Empfehlungen des Ausschusses bei der Konsolidierung der Haushalte der Freien Hansestadt Bremen umzusetzen.

Nunmehr ist die Bremische Bürgerschaft (Landtag) über die vom Senat beabsichtigte Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung und den weiteren Umgang mit dem Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht zu unterrichten.

B. Lösung

Die Umsetzung der Vorgaben des Artikel 143d Absatz 2 Grundgesetz erfordert nunmehr die Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung und die Erklärung der Klage vor dem Bundesverfassungsgericht für erledigt.

1. Unterzeichnung der anliegenden Verwaltungsvereinbarung

Die Verwaltungsvereinbarung zum Konsolidierungshilfengesetz, die zwischen dem Bund und der Freien Hansestadt Bremen sowie den weiteren Konsolidierungsländern ausgehandelt ist, beinhaltet insbesondere folgende Punkte:

- Definition des strukturellen Finanzierungssaldos nach § 2 Absatz 1 Konsolidierungshilfengesetz sowie Festlegung des Ausgangswerts und der Obergrenzen für die Jahre bis 2020. Der Ausgangswert, d.h. das strukturelle Defizit im Jahr 2010

wird mit 1.219 Mio. EUR Euro festgelegt. So ergeben sich die Obergrenzen der strukturellen Finanzierungsdefizite für die Jahre bis 2011 bis 2020, die durch Abzug jeweils eines Zehntels des Ausgangswertes errechnet werden, bis im Jahr 2020 ein strukturell ausgeglichener Haushalt vorzulegen ist.

- Verständigung auf ein Verfahren zur Konjunkturbereinigung. Hier ist an das Verfahren angeknüpft, das auch im Rahmen der Haushaltsüberwachung auf europäischer Ebene Anwendung findet.
- Regelungen zu Sondereffekten und Ausnahmesituationen: Auf der Grundlage des Konsolidierungshilfengesetzes sowie seiner Begründung können von einem einzelnen Land nicht zu verantwortende Sondereffekte auf der Einnahmen- und Ausgabenseite für die Berechnung des strukturellen Defizits vom Stabilitätsrat anerkannt werden. Dieser entscheidet nach Darlegung durch das jeweilige Land. Besondere Ausnahmesituationen bei einer etwaigen Überschreitung der Defizitobergrenze können von einem Land ebenfalls geltend gemacht werden. Auch hier entscheidet der Stabilitätsrat im Einzelfall.

Bremen wird in einer Protokollerklärung (s. Anlage) deutlich machen, dass über längere Zeiträume Verlässlichkeit hinsichtlich einer angemessenen Einnahmeausstattung und Einnahmeentwicklung notwendig ist, um den Konsolidierungskurs einhalten zu können. Vor diesem Hintergrund besteht kein Spielraum für Steuerenkungen. Soweit unvermeidliche bundesgesetzliche Maßnahmen zu Verschlechterungen auf Einnahme- oder Ausgabenseite führen, müssen gleichzeitig Vorkehrungen für solche Sondereffekte getroffen werden, die den Konsolidierungshilfenländern die Einhaltung der Konsolidierungsziele ermöglichen.

- Vorgabe eines zeitlich und inhaltlich festgelegten Berichtswegs, der eine Befassung im Stabilitätsrat Mitte Mai ermöglicht und eine vorherige Prüfung der Daten durch das Statistische Bundesamt vorsieht.

2. Erledigung der Klage auf Sanierungshilfen vor dem Bundesverfassungsgericht

Mit dem Normenkontrollantrag verfolgte die Freie Hansestadt Bremen das Ziel, zur Überwindung der Haushaltsnotlage weitere Sanierungshilfen als Sonder-BEZ zu erhalten. Die Freie Hansestadt Bremen befindet sich insbesondere auf Grund der Altschuldenproblematik in einer absoluten und relativen extremen Haushaltsnotlage, aus der sie sich aus eigenen Kräften nicht befreien kann.

Der Senat hält ausdrücklich und in vollem Umfang an seiner Rechtsauffassung fest, die dem Normenkontrollantrag zugrunde liegt. Die Erklärung der Erledigung des Antrags bedeutet keine Aufgabe oder Änderung der Positionen der Freien Hansestadt Bremen. Sie ist notwendig, weil dies dem vereinbarten Kompromiss entspricht und Voraussetzung für den Erhalt der Konsolidierungshilfen ab 1.7.2011 ist.

Sie ist auch in der Sache begründet: Selbst bei einem Erfolg vor dem Bundesverfassungsgericht wären nach den dort in der Vergangenheit formulierten Maßstäben für den Zeitraum bis 2019 deutlich geringere Hilfen zu erwarten gewesen. Hinzu kommt, dass die Entscheidung des BVerfG zur Berliner Klage hinsichtlich der Anerkennung einer Haushaltsnotlage im Jahr 2006 noch einmal deutlich restriktiver ausgefallen ist, als das in den früheren Entscheidungen der Fall war.

Mit der Erledigung der Klage bleibt das Recht der Freien Hansestadt Bremen unberührt, zu einem anderen Zeitpunkt oder zu anderen Aspekten des bundesstaatlichen Finanzsystems einen Normenkontrollantrag an das Bundesverfassungsgericht zu stellen. Dies behält sich Bremen in der Erledigungserklärung an das Bundesverfassungsgericht (s. Anlage) – etwa im Zusammenhang mit der wiederholt angekündigten Klage der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen – ausdrücklich vor.

Um das Altschuldenproblem Bremens dauerhaft zu lösen, wird die Höhe der Konsolidierungshilfen von insgesamt 2,7 Mrd. EUR aber nicht ausreichend sein. Eine nachhaltige Überwindung der Haushaltsnotlage setzt im Rahmen der Verhandlung über den Länderfinanzausgleich ab 2020 eine Lösung für die Altschuldenproblematik für Bremen voraus; daneben bleibt es Ziel Bremens, eine verbesserte stadtstaatengerechte Finanzausstattung durchzusetzen.

3. Beschluss der anliegenden Mitteilung an die Bremische Bürgerschaft (Landtag).

C. Alternativen

Alternativen werden nicht empfohlen. Eine Nichtunterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung und das weitere Betreiben des Normkontrollantrags vor dem Bundesverfassungsgericht würde den im Rahmen der Föderalismusreform II eingegangenen politischen Kompromiss aufkündigen. Diese Alternativen würden die Chance einer Haushaltskonsolidierung der Freien Hansestadt Bremen vertun.

D. Finanzielle und Personalwirtschaftliche Auswirkungen, Gender-Prüfung

Die vorgegebene Verringerung des strukturellen Defizits um jährlich etwa 120 Millionen Euro hat erhebliche finanzielle und damit auch personalwirtschaftliche Auswirkungen auf die Freie Hansestadt Bremen. Sie erfordert ganz immense Anstrengungen, die in den nächsten Jahren zu bewältigen sind.

Die Konsolidierungshilfen in Höhe von jährlich 300 Millionen Euro tragen dazu bei, die Nettoneuverschuldung zu reduzieren und damit zukünftige Aufwendungen für Zinszahlungen zu reduzieren.

Die Erklärung, dass die Klage erledigt ist, hat keine direkten finanziellen Auswirkungen. Als Voraussetzung für den Erhalt von Konsolidierungshilfen kommt ihr aber indirekt erhebliche finanzielle Wirkung zu.

Das Vorhaben hat keine geschlechtsspezifischen Auswirkungen.

E. Beteiligung und Abstimmung

Die Vorlage ist mit der Senatskanzlei abgestimmt. Der Magistrat der Stadt Bremerhaven ist laufend über den Sachstand informiert worden.

F. Öffentlichkeitsarbeit und Veröffentlichung nach dem Informationsfreiheitsgesetz

Für die Öffentlichkeitsarbeit nach Beschlussfassung der Bremischen Bürgerschaft geeignet.

Die Senatsvorlage kann nach Beschlussfassung über das zentrale elektronische Informationsregister veröffentlicht werden.

G. Beschlussvorschlag

1. Der Senat beauftragt die Senatorin für Finanzen, im Namen der Freien Hansestadt Bremen die anliegende Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen zu unterzeichnen.
2. Der Senat beschließt, die Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht (Az 2 BvF 1/06) auf weitere Sanierungshilfen für erledigt zu erklären und bittet die Senatorin für Finanzen, den Prozessbevollmächtigten Prof. Dr. Hellermann mit der Erklärung der Erledigung der Klage zu beauftragen.
3. Der Senat beschließt anliegende Mitteilung und deren Weiterleitung nebst Anlagen an die Bremische Bürgerschaft (Landtag).

Mitteilung des Senats vom 29. März 2011

Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen

1. Haushaltsnotlage und Föderalismusreform II

Das Bundesverfassungsgericht hatte im Jahre 1992 festgestellt, dass sich das Saarland und die Freie Hansestadt Bremen in einer extremen Haushaltsnotlage befinden und einen Hilfsanspruch gegenüber der Solidargemeinschaft von Bund und Ländern haben. Im Rahmen des Solidarpaktes zur Integration der neuen Länder in den bundesstaatlichen Finanzausgleich wurde beschlossen, dass Sanierungs-Bundesergänzungszuweisungen (Sonder-BEZ) an das Saarland und Bremen gezahlt wurden. Die hierzu abgeschlossene Sanierungsvereinbarung mit dem Bund wurde mit einer Revisionsklausel versehen, nach der im Jahre 1998 die Sanierung zu überprüfen war. Bei dieser Überprüfung wurden nochmalig Sanierungszahlungen an beide Länder gewährt.

Eine Überwindung der extremen Haushaltsnotlage im Sanierungszeitraum 1994 bis 2004 war jedoch nicht möglich. Die Sanierungshilfen und die erheblichen eigenen Konsolidierungsbemühungen reichten nicht aus, da insbesondere die Einnahmeentwicklung in diesem Zeitraum weit hinter den ursprünglichen Erwartungen zurück blieb. Da Bremen das Sanierungsziel verfehlte, beschloss der Senat mit Verhandlungen, Eigenanstrengungen und einer Klage auf weitere Sanierungshilfen einen Weg aus der extremen Haushaltsnotlage zu finden.

Die Freie Hansestadt Bremen hatte noch vor der im Dezember 2006 erfolgten Einsetzung der Föderalismuskommission II am 7. April 2006 einen Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht eingereicht mit dem Ziel, weitere Sanierungshilfen (Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen) zu erhalten. In der Klageschrift wurde dargelegt, warum sich Bremen trotz des Erhaltes von Sanierungshilfen in den Jahren 1994 bis 2004 weiter unverschuldet in einer extremen Haushaltsnotlage befindet.

In einem weiteren Schriftsatz vom 20. März 2007 hat die Freie Hansestadt Bremen dargelegt, dass sich auf der Einnahmeseite weder mittels Steuererhöhungen noch durch Vermögensveräußerungen in ökonomisch nachhaltiger Weise nennenswerte Konsolidierungspotenziale erschließen lassen. Auch auf der Ausgabenseite seien keine solchen ableitbar. Selbst bei optimaler Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden Potenziale könne die haushaltswirtschaftliche Handlungsfähigkeit nicht wiedergewonnen werden. Nur durch die Gewährung weiterer Sanierungshilfen sei es Bremen möglich, sich aus dieser Notlage zu befreien.

Die Föderalismusreform II hatte zum Ziel, die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern grundlegend zu modernisieren. Zentrales Element der Reform war die Neufassung der Regelungen für eine Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme in Bund und Ländern. Ihr kommt eine entscheidende Bedeutung für die Gewährleistung einer langfristig tragfähigen Haushaltsentwicklung zu. Bremen hat sich in den Beratungen der Kommission aber von Anfang an dafür eingesetzt, nicht nur die Begrenzung der staatlichen Kreditaufnahme zu behandeln, sondern darüber hinaus das gesamte System der bundesstaatlichen Finanzbeziehungen zu überprüfen und zu verbesserten

Regelungen zu kommen. Die ganz große Mehrheit der Länder war aber nicht bereit, vor 2019 in eine solche grundlegende Diskussion über die Entwicklung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs einzutreten. Immerhin gelang es aber im weiteren Verlauf der Beratungen, eine Mehrheit für die Position zu gewinnen, dass eine neue Schuldenregelung nur akzeptabel sei, wenn auch für alle Länder die Chance bestehe, diese auch einhalten zu können und dazu entsprechende finanzielle Hilfen von Bund und Ländern gewährt würden.

Im Rahmen der Verhandlungen in der Föderalismusreformkommission II konnte die Freie Hansestadt Bremen darlegen, dass sie aus eigener Kraft nicht in der Lage sei sich aus ihrer Haushaltsnotlage zu befreien und den öffentlichen Haushalt zu konsolidieren. Eine von der Kommission eingesetzte Arbeitsgruppe unter der Federführung Baden-Württembergs bestätigte dies nach einer umfassenden Analyse der Haushaltsstrukturen 2008. Vor diesem Hintergrund entstand die Bereitschaft, an Bremen Konsolidierungshilfen zu leisten

Von mehreren Seiten wurde die Altschuldenproblematik einiger Bundesländer, insbesondere des Saarlandes und Bremens, in der Kommission thematisiert. Letztlich konnte in der Kommission keine einvernehmliche Lösung für dieses Problem gefunden werden. Die Frage sollte aber weiter auf der Tagesordnung bleiben. So bekennen sich die Vorsitzenden der Föderalismuskommission Struck und Oettinger im „Eckpunktepapier zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen“ vom 23. Juni 2008 gemeinsam dazu, „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.“

Das Grundgesetz schreibt nunmehr in Artikel 109 für Bund und Länder den Grundsatz eines ohne Einnahmen aus Krediten strukturell – d.h. um Konjunkturreffekte bereinigten - ausgeglichenen Haushalts fest. Eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder andere außergewöhnliche Notsituationen sichert die notwendige Handlungsfähigkeit zur Krisenbewältigung. Für die Länder ist das Ziel festgelegt, die Haushalte ab 2020 ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen.

Als Hilfe zur Erfüllung der Vorgaben der Schuldenbegrenzung ab 2020 können den Ländern Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein aufgrund ihrer besonders schwierigen Haushaltslage Konsolidierungshilfen gewährt werden (Artikel 143d Absatz 2 Grundgesetz); Bremen wird bei Einhaltung der im Konsolidierungshilfegesetz und einer Verwaltungsvereinbarung zum Konsolidierungshilfegesetz niedergelegten Vorgaben für die Jahre 2011 bis 2019 jährlich 300 Millionen Euro – d.h. insgesamt 2,7 Mrd. € - erhalten.

Grundlegende Voraussetzung für die Gewährung der Hilfen ist eine Rückführung des strukturellen Finanzierungsdefizits in festgelegten jährlichen Abbauschritten.

Ausgangswert ist das strukturelle Finanzierungsdefizit des Jahres 2010. Die Ermittlung dieses Ausgangswertes sowie der strukturellen Finanzierungssalden in den Jahren 2011 bis 2020 erfolgt nach Maßgabe des § 2 Absatz 1 Konsolidierungshilfegesetz durch Bereinigung um unmittelbar konjunkturell bedingte Effekte auf die staatlichen Einnahmen und Ausgaben sowie nach Herausrechnung von finanziellen Transaktionen, erfolgten Konsolidierungshilfezahlungen und nach Berücksichtigung sonstiger von dem einzelnen Land nicht zu verantwortender Sondereffekte.

Die Abbauschritte sind wie in § 2 Absatz 1 Konsolidierungshilfegesetz geregelt zu

berechnen: Die Obergrenze des strukturellen Finanzierungsdefizits 2011 errechnet sich, in dem der Ausgangswert um ein Zehntel verringert wird; die Obergrenzen der strukturellen Finanzierungsdefizite der Folgejahre errechnen sich, in dem die Obergrenze des Vorjahres jeweils um ein Zehntel des Ausgangswertes verringert wird.

Grundlage für die Auszahlung der Konsolidierungshilfen nach Art. 143d Grundgesetz und § 4 Konsolidierungshilfengesetz ist der Abschluss einer Verwaltungsvereinbarung zwischen dem anspruchsberechtigten Land und dem Bund. Nach Maßgabe des Konsolidierungshilfengesetzes sind in der Verwaltungsvereinbarung insbesondere die Modalität der Zahlung der Hilfen, die Definition und Höhe des Finanzierungssaldos des Jahres 2010, der Abbaupfad eines 2010 bestehenden Finanzierungsdefizits, die Einzelheiten der Überwachung des Abbaus des Finanzierungsdefizits durch den Stabilitätsrat sowie das Verfahren bei Nichteinhaltung der Abbauschritte zu regeln.

Der Stabilitätsrat beschließt jährlich, ob die Obergrenze für den strukturellen Finanzierungssaldo gemäß Verwaltungsvereinbarung eingehalten wurde. Ein positiver Beschluss ist die Voraussetzung für die Auszahlung der Konsolidierungshilfen.

2. Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund

Die Länder Berlin, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Bremen (Konsolidierungsländer) haben gemeinsam mit dem Bund eine Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen ausgehandelt. Im Detail wurden insbesondere folgende Punkte vereinbart:

- Definition des strukturellen Finanzierungssaldos nach § 2 Absatz 1 Konsolidierungshilfengesetz:** Das strukturelle Finanzierungssaldo basiert auf dem Finanzierungssaldo in der Abgrenzung der Vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes inklusive Auslaufperiode. Dieser Finanzierungssaldo wird um die finanziellen Transaktionen bereinigt. Unter finanziellen Transaktionen werden die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen, für Tilgungen an den öffentlichen Bereich und für die Darlehensvergabe sowie die Einnahmen aus Veräußerung von Beteiligungen, die Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich und die Darlehensrückflüsse verstanden. Durch das Herausrechnen des Saldos der finanziellen Transaktionen haben diese keinerlei Auswirkungen auf das für die Prüfung der Einhaltung der Obergrenzen maßgebliche Finanzierungssaldo. Damit soll verhindert werden, dass durch nicht wiederholbare Einmaleffekte eine nur scheinbare Konsolidierung erfolgt.

Weiter sind die Finanzierungssalden der ausgegliederten Einheiten, die dem Sektor Staat zuzurechnen sind (institutionelle, vom Staat kontrollierte Einheiten mit Entscheidungsfreiheiten, vollständiger Rechnungslegung und unter 50 %igem Umsatzanteil an den Produktionskosten), mit einzubeziehen. Für Bremen heißt das, dass die Sondervermögen zu berücksichtigen sind. Deshalb hat der Senat beschlossen, dass in den Sondervermögen ab 2011 keine Nettokreditaufnahme mehr erfolgt. Für Berechnung des Startwerts 2010 wird die Nettokreditaufnahme der Sondervermögen mit Kreditermächtigung berücksichtigt. Ab 2011 werden nur noch die Nettotilgungen des Bremer Kapitaldienst-

fonds (BKF) berücksichtigt.

Als letzter Schritt erfolgt eine Bereinigung des Finanzierungssaldo um eine Konjunkturkomponente. Diese soll den konjunkturbedingten Schwankungen bei den Steuereinnahmen entgegenwirken.

- **Verständigung auf ein Verfahren zur Konjunkturbereinigung:** Zur Berücksichtigung von unmittelbaren konjunkturellen Effekten wird an das Verfahren angeknüpft, das auf Ebene der EU Anwendung findet. Dabei wird zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung auf der Grundlage der gesamtwirtschaftlichen Annahmen der Bundesregierung eine Konjunkturkomponente für die Ländergesamtheit ermittelt und im Verhältnis der jeweiligen Steuereinnahmen anteilig auf die betroffenen Länder aufgeteilt. Um der tatsächlichen konjunkturellen Entwicklung und dem Aspekt der Planungssicherheit Rechnung zu tragen, werden die späteren Abweichungen zwischen den tatsächlichen Steuereinnahmen und den Ergebnissen der Steuerschätzung zum Schätzzeitpunkt als konjunkturell bedingt eingestuft (Steuerausgleichskomponente), soweit diese nicht auf Rechtsänderungen zurückzuführen sind.

In den Verwaltungsvereinbarungen der jeweiligen Länder ist festgelegt, welcher Schätzzeitpunkt für die Feststellung der Konjunkturkomponente maßgeblich ist. Dies ist aufgrund der unterschiedlichen Zyklen der Haushaltsaufstellung in den Ländern notwendig. Für die Jahre 2010 und 2011 - mit bereits beschlossenen Haushaltsplänen - werden einheitliche Schätzzeitpunkte vorgegeben. Für das Jahr 2010 wird die Konjunkturkomponente auf Basis der Steuerschätzung vom Mai 2010 berechnet, für 2011 auf Basis der Steuerschätzung November. Die Konjunkturkomponente der Freien Hansestadt Bremen wird auf Basis der Maisteuerschätzung und der zugrundeliegenden Potentialberechnung des jeweils dem Haushaltsjahr vorangehenden Jahres berechnet.

Die Berücksichtigung unmittelbarer konjunktureller Effekte bei Länderhaushalten ist für alle Beteiligten Neuland. Deshalb sehen die Eckpunkte eine Revisionsklausel bezüglich des Konjunkturbereinigungsverfahrens vor.
- **Ausgangswert und Abbaupfad:** Der Ausgangswert, d.h. das strukturelle Defizit im Jahr 2010 wird mit 1.219 Mio. EUR Euro festgelegt. So ergeben sich die Obergrenzen der strukturellen Finanzierungsdefizite für die Jahre bis 2011 bis 2020, die durch Abzug jeweils eines Zehntels des Ausgangswertes errechnet werden, bis im Jahr 2020 ein strukturell ausgeglichener Haushalt vorzulegen ist.
- **Berichtspflichten:** Es wurde ein Berichtsweg verabredet, der eine Befassung im Stabilitätsrat Mitte Mai ermöglicht und eine vorherige Prüfung der Daten durch das Statistische Bundesamt vorsieht. Für diesen ehrgeizigen Zeitplan muss der Jahresabschluss inklusive Auslaufperiode und der einzubeziehenden Sonderhaushalte bis spätestens Mitte März vorgelegt werden. Anschließend erfolgt eine Aufarbeitung der Daten durch das Statistische Bundesamt, bevor der Senat einen Konsolidierungsbericht beschließt und an den Stabilitätsrat übermittelt.
- **Sondereffekte und Ausnahmesituationen:** Auf der Grundlage des Konsolidierungshilfengesetzes sowie seiner Begründung können von einem einzelnen

Land nicht zu verantwortende Sondereffekte auf der Einnahmen- und Ausgabenseite für die Berechnung des strukturellen Defizits vom Stabilitätsrat anerkannt werden. Dieser entscheidet darüber nach Darlegung durch das jeweilige Land. Besondere Ausnahmesituationen bei einer etwaigen Überschreitung der Defizitobergrenze können von einem Land ebenfalls geltend gemacht werden. Auch hier entscheidet der Stabilitätsrat im Einzelfall.

Die als Anlage beigefügte Verwaltungsvereinbarung ist unterschriftsreif. Mit der Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung ist die letzte formale Hürde der Umsetzung der Vorgaben des Artikel 143d Absatz 2 Grundgesetz erfüllt.

Die Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung verpflichtet die Freie Hansestadt Bremen nunmehr unter detaillierter Darstellung der Rahmenbedingungen auf den spätestens mit der Verabschiedung des Haushalts 2011 begonnenen Konsolidierungspfad. Die eng gesetzten Vorgaben sind entsprechend den Vorgaben des Konsolidierungshilfegesetzes bis zum Jahr 2020 weiter umzusetzen.

Für die Freie Hansestadt Bremen erfordert die vorgegebene Verringerung des strukturellen Defizits ganz immense Anstrengungen, die sie in den nächsten Jahren zu bewältigen hat. Der Senat hat am 8. März 2010 ein Konzept zur Umsetzung der Ergebnisse der Föderalismusreform II sowie die Rahmenvorgaben für die weitere Haushaltsplanung beschlossen. Mit dem Haushalt 2011 des Landes und der Stadtgemeinde Bremen sowie der Haushaltssatzung der Stadtgemeinde Bremerhaven ist die Grundlage für den Konsolidierungskurs gelegt.

3. Protokollerklärung

Für die Einhaltung der ehrgeizigen Verschuldungsgrenzen ist eine verlässliche Einnahmehasis erforderlich. Die notwendige Wirkung der Schuldenbremse als Steuer senkungsbremse hat der Präsident des Senats Jens Böhrnsen in seiner Rede am 3. April 2009 vor dem Bundesrat (BR-Plenarprotokoll 873. Sitzung TOP 57 S. 117 A) deutlich gemacht: „Wer Verschuldung begrenzen will, muss auch die normalen laufenden Einnahmen des Staates, insbesondere die Steuereinnahmen, sichern. Und wer Steuern senken will, muss in Zukunft unter Beweis stellen, dass dies mit den neuen, strikteren Regeln zur Verschuldungsbegrenzung vereinbar ist. Sonst können und dürfen weder der Bund noch die Länder solchen Maßnahmen zustimmen.“ Ein Angriff auf die Finanzausstattung der finanzschwachen Länder über ein Aufkündigen des Länderfinanzausgleiches, wie es gerade die Länder Bayern, Baden-Württemberg und Hessen betreiben, oder Steuerreformüberlegungen, die zu massiven Steuerausfällen führen, verletzen die Geschäftsgrundlage der Schuldenbremse und der Konsolidierungsanstrengungen.

Die fünf Konsolidierungshilfen Länder werden gemeinsam eine Protokollerklärung (s. Anlage) abgeben. Darin machen sie deutlich, dass über längere Zeiträume Verlässlichkeit hinsichtlich einer angemessenen Einnahmeausstattung und Einnahmeentwicklung notwendig ist, um den Konsolidierungskurs einhalten zu können. Vor diesem Hintergrund besteht kein Spielraum für Steuersenkungen. Soweit unvermeidliche bundesgesetzliche Maßnahmen zu Verschlechterungen auf Einnahme- oder Ausgabenseite führen, müssen gleichzeitig Vorkehrungen für solche Sondereffekte getroffen wer-

den, die den Konsolidierungshilfenländern die Einhaltung der Konsolidierungsziele ermöglichen.

Weiter wird in der Protokollerklärung angesprochen, dass das Konjunkturbereinigungsverfahren die Einflüsse auf den Haushalt nur indirekt darstellt und deshalb die konjunkturellen Einflüsse auf die Länderhaushalte falsch abgebildet werden können. Die Länder weisen außerdem daraufhin, dass der Konsolidierungserfolg nicht nur absolut, sondern auch relativ zur Ländergesamtheit betrachtet werden muss.

4. Weiterer Umgang mit dem Normenkontrollantrag beim Bundesverfassungsgericht

Mit dem Normenkontrollantrag verfolgte die Freie Hansestadt Bremen das Ziel, zur Überwindung der Haushaltsnotlage weitere Sanierungshilfen als Sonder-BEZ zu erhalten. Die Freie Hansestadt Bremen befindet sich insbesondere auf Grund der Altschuldenproblematik in einer absoluten und relativen extremen Haushaltsnotlage, aus der sie sich aus eigenen Kräften nicht befreien kann.

Der Senat hält ausdrücklich und in vollem Umfang an seiner Rechtsauffassung fest, die dem Normenkontrollantrag zugrunde liegt. Die Erklärung der Erledigung des Antrags bedeutet keine Aufgabe oder Änderung der Positionen der Freien Hansestadt Bremen. Sie ist notwendig, weil dies dem vereinbarten Kompromiss entspricht und Voraussetzung für den Erhalt der Konsolidierungshilfen ab 1.7.2011 ist.

Sie ist auch in der Sache begründet: Selbst bei einem Erfolg vor dem Bundesverfassungsgericht wären nach den dort in der Vergangenheit formulierten Maßstäben für den Zeitraum bis 2019 deutlich geringere Hilfen zu erwarten gewesen. Hinzu kommt, dass die Entscheidung des BVerfG zur Berliner Klage hinsichtlich der Anerkennung einer Haushaltsnotlage im Jahr 2006 noch einmal deutlich restriktiver ausgefallen ist, als das in den früheren Entscheidungen der Fall war.

Mit der Erledigung der Klage bleibt das Recht der Freien Hansestadt Bremen unberührt, zu einem anderen Zeitpunkt oder zu anderen Aspekten des bundesstaatlichen Finanzsystems einen Normenkontrollantrag an das Bundesverfassungsgericht zu stellen. Dies behält sich Bremen in der Erledigungserklärung an das Bundesverfassungsgericht (s.Anlage) – etwa im Zusammenhang mit der wiederholt angekündigten Klage der Länder Baden-Württemberg, Bayern und Hessen – ausdrücklich vor.

Um das Altschuldenproblem Bremens dauerhaft zu lösen, wird die Höhe der Konsolidierungshilfen von insgesamt 2,7 Mrd. EUR aber nicht ausreichend sein. Eine nachhaltige Überwindung der Haushaltsnotlage setzt im Rahmen der Verhandlung über den Länderfinanzausgleich ab 2020 eine Lösung für die Altschuldenproblematik für Bremen voraus; daneben bleibt es Ziel Bremens, eine verbesserte stadtstaatengerechte Finanzausstattung durchzusetzen.

5. Zusammenfassung

Der Senat wird deshalb die anliegende Verwaltungsvereinbarung zum Konsolidierungshilfegesetz mit dem Bund unterzeichnen und in diesem Zuge die Klage der Freien Hansestadt Bremen auf Sanierungshilfen vor dem Bundesverfassungsgericht für erledigt erklären.

VERWALTUNGSVEREINBARUNG
zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen

Die Bundesrepublik Deutschland

vertreten durch den Bundesminister der Finanzen

(vertreten durch den Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen)

– nachstehend „Bund“ genannt –

und

die Freie Hansestadt Bremen

vertreten durch die Senatorin für Finanzen

– nachstehend „Land“ genannt –

schließen folgende Vereinbarung:

Präambel

Vor dem Hintergrund ihrer im Vergleich zu den anderen Ländern besonders schwierigen Haushaltssituation erhalten das Land Berlin, die Freie Hansestadt Bremen, das Saarland, das Land Sachsen-Anhalt und das Land Schleswig-Holstein nach Artikel 143 d des Grundgesetzes von der bundesstaatlichen Gemeinschaft Konsolidierungshilfen. Diese sollen es ihnen ermöglichen, die Vorgabe eines strukturell ausgeglichenen Haushalts gemäß Artikel 109 Absatz 3 des Grundgesetzes einzuhalten. Bund und Land stimmen darin überein, dass die Umsetzung der im Rahmen der Zweiten Kommission zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung beschlossenen neu erarbeiteten Regelungen zur Schuldenbegrenzung zur Sicherung einer nachhaltigen Haushaltsentwicklung beitragen. Diese Verwaltungsvereinbarung nach § 1 Absatz 1 Konsolidierungshilfengesetz regelt die Einzelheiten der Gewährung der Konsolidierungshilfen.

Zur Umsetzung der vom Konsolidierungshilfengesetz geforderten Verwaltungsvereinbarung verständigen sich die Vertragspartner in der zu dieser Verwaltungsvereinbarung gehörigen Anlage auf ein einfaches und pragmatisches Regelwerk zur Konjunkturbereinigung. Die Vertragspartner sind sich einig, dass das gewählte Verfahren – ebenso wie alle anderen derzeit bekannten Verfahren – nur eine näherungsweise Trennung von konjunkturellen und strukturellen Effekten ermöglicht. Eine Überprüfung und gegebenenfalls eine Weiterentwicklung des Regelwerkes zur Konjunkturbereinigung sollen im Lichte künftiger Erfahrungen deshalb möglich sein. Dabei ist den Anforderungen der Symmetrie gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 des Grundgesetzes Rechnung zu tragen.

§ 1

Definition und Höhe des strukturellen Finanzierungssaldos nach § 2 Absatz 1 KonsHilfG

- (1) Zur Berechnung des in § 2 Absatz 1 KonsHilfG genannten Finanzierungssaldos wird der Finanzierungssaldo einschließlich Auslaufperiode in der Abgrenzung der vierteljährlichen Kassenstatistik des Statistischen Bundesamtes (Finanzen und Steuern, Fachserie 14, Reihe 2, Vierteljährliche Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts: „Qualitätsbericht und methodische Erläuterungen der vierteljährlichen Kassenergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts – Nr. 10 Finanzstatistische Begriffe“) zu Grunde gelegt.
- (2) Dieser Wert wird um finanzielle Transaktionen bei Einnahmen und Ausgaben bereinigt. Aus den Ausgaben sind die Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen (Versandtablette des Statistischen Bundesamtes zur SFK-3, Tabelle 4.1, lfd. Nr. 24), für Tilgungen an den öffentlichen Bereich (Versandtablette des Statistischen Bundesamtes zur SFK-3, Tabelle 4.1, lfd. Nr. 25) und für die Darlehensvergabe (Versandtablette des Statistischen Bundesamtes zur SFK-3, Tabelle 4.1, lfd. Nr. 23) herauszurechnen. Aus den Einnahmen sind die Veräußerung von Beteiligungen (Versandtablette des Statistischen Bundesamtes zur SFK-3, Tabelle 4.2, lfd. Nr. 24), die Schuldenaufnahme beim öffentlichen Bereich (Versandtablette des Statistischen Bundesamtes zur SFK-3, Tabelle 4.2, lfd. Nr. 25) sowie die Darlehensrückflüsse (Versandtablette des Statistischen Bundesamtes zur SFK-3, Tabelle 4.2, lfd. Nr. 23) herauszurechnen.
- (3) Der Betrag nach Absatz 2 ist um die systembedingt zeitlich nachlaufende Abrechnung des Länderfinanzausgleichs gemäß Satz 2 zu bereinigen. Die kassenmäßigen Einnahmen aus Umsatzsteuer, die Einnahmen und Ausgaben im horizontalen Länderfinanzausgleich sowie die Einnahmen aus allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen sind durch die entsprechenden Positionen aus der vorläufigen Jahresrechnung über die Umsatzsteuerverteilung, den Finanzausgleich unter den Ländern und die allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen zu ersetzen.
- (4) Soweit der Betrag nach Absatz 3 Einnahmen aus der Konsolidierungshilfe enthält, sind diese abzusetzen.
- (5) Der Betrag nach Absatz 4 ist um die Finanzierungssalden aller Einrichtungen des Landes mit eigener Kreditermächtigung zu erhöhen, die dem Sektor Staat gemäß Definition der Verordnung EG Nr. 2223/96, Anhang A, Kapitel 2 zuzurechnen sind. Versorgungsrücklagen und Pensionsfonds werden nicht berücksichtigt. Für das Jahr 2010 wird der Saldo aus Kreditaufnahme und Kredittilgung der Einheiten
Sondervermögen Hafent,
Sondervermögen Immobilien und Technik der Stadtgemeinde Bremen (SVIT),

Sondervermögen Immobilien und Technik des Landes Bremen (SVIT-L),
Sonstiges Sondervermögen Gewerbeflächen der Stadtgemeinde Bremen (SV Gewerbe),
Sondervermögen Überseestadt,
Bremer Kapitaldienstfonds,
Betrieb der Stadt Bremerhaven zur Finanzierung der Sanierung und Modernisierung stadteigener Immobilien, Betrieb der Stadt Bremerhaven nach § 26 Absatz 1 LHO (StadtFinanz),
Seestadt Immobilien,
Wirtschaftsbetrieb der Stadt Bremerhaven nach § 26 Absatz 1 LHO,
Bremerhavener Entwicklungsgesellschaft Alter/Neuer Hafen mbH & Co KG, (BEAN) in Höhe von 74,358 Mio. Euro herangezogen. Ab dem Jahre 2011 erhalten die in Satz 3 genannten Einrichtungen keine Kreditermächtigungen mehr, zentraler Verwalter für die Zins- und Tilgungsleistungen sämtlicher Sondervermögen ist dann der Bremer Kapitaldienstfonds (BKF). Ab dem Jahre 2011 ist als hinzuzurechnender Finanzierungssaldo gemäß Satz 1 ausschließlich der Finanzierungssaldo des Bremer Kapitaldienstfonds (BKF) definiert. Werden im Zeitraum der Gültigkeit der Verwaltungsvereinbarung weitere Einrichtungen im Sinne von Satz 1 gegründet, sind diese ebenfalls zu berücksichtigen.

§ 2

Bereinigung um unmittelbar konjunkturell bedingte Effekte

- (1) Der Betrag nach § 1 wird gemäß § 2 Absatz 1 Satz 7, 2. Halbsatz KonsHilfG um einen Wert in Höhe der unmittelbar konjunkturellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt bereinigt. Das Verfahren zur Ermittlung der unmittelbar konjunkturell bedingten Änderungen der Landeshaushalte knüpft an das Verfahren an, das auch im Rahmen der Haushaltsüberwachung auf europäischer Ebene Anwendung findet. Näheres ergibt sich aus der Anlage zu dieser Vereinbarung.
- (2) Die Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente nach Abschnitt 2.1 und die Festlegung der geschätzten Steuern nach Abschnitt 2.2 der Anlage zu dieser Verwaltungsvereinbarung für das jeweilige Haushaltsjahr erfolgen zum Zeitpunkt der Steuerschätzung im Mai des Vorjahres.

§ 3

Strukturelles Finanzierungsdefizit des Jahres 2010

- (1) Der Ausgangswert gemäß § 2 Absatz 1 Satz 3 KonsHilfG (strukturelles Finanzierungsdefizit des Jahres 2010) beträgt 1.218,9 Mio. € zum Stichtag **X.** April 2011.
- (2) Im Ausgangswert nach Absatz 1 sind noch vorläufige Angaben zur Nettokreditaufnahme der Einheiten nach § 1 Absatz 5 enthalten. Sobald die vom Statistischen Bundesamt ermittelten Daten zu den Schulden der öffentlichen Haushalte für das Jahr 2010 zur Verfügung steht, wird das strukturelle Finanzierungsdefizit für das Jahr 2010 gemäß den §§ 1 und 2 dieser Verwaltungsvereinbarung entsprechend überprüft und ggf. neu berechnet.
- (3) Das Bundesministerium der Finanzen teilt dem Ministerium der Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen den gemäß Absatz 2 neu berechneten Betrag mit und stellt ihn dadurch fest.

§ 4

Obergrenzen des strukturellen Finanzierungsdefizits 2011 bis 2020

- (1) Die jährlichen Obergrenzen des Finanzierungsdefizits gemäß § 2 Absatz 1 KonsHilfG betragen:

2011:	1 097,0 Mio. €
2012:	975,1 Mio. €
2013:	853,2 Mio. €
2014:	731,3 Mio. €
2015:	609,5 Mio. €
2016:	487,6 Mio. €
2017:	365,7 Mio. €
2018:	243,8 Mio. €
2019:	121,9 Mio. €
2020:	0 €.

- (2) Aufgrund der Neuberechnung und Feststellung des strukturellen Finanzierungsdefizits gemäß § 3 Absatz 2 und 3 dieser Verwaltungsvereinbarung werden die Obergrenzen nach Absatz 1 neu berechnet. Das Bundesministerium der Finanzen teilt der Senatorin für Finanzen der Freien Hansestadt Bremen die korrigierten Obergrenzen mit und stellt sie dadurch fest.

§ 5

Überwachung durch den Stabilitätsrat

- (1) Nach Ablauf eines Kalenderjahres prüft der Stabilitätsrat und stellt für das Land nach § 2 Absatz 2 KonsHilfG im Rahmen seiner regelmäßigen Sitzung im Mai fest, ob die Obergrenze des Finanzierungssaldos für das abgelaufene Jahr eingehalten wurde.
- (2) Das Land ist verpflichtet, alle erforderlichen Daten zur Ermittlung des Finanzierungssaldos gemäß § 1 zu liefern.
- (3) Das Land übermittelt dem Statistischen Bundesamt die erforderlichen Daten vollständig und in verwertbarer Qualität zur Ermittlung der vierteljährlichen Kassenstatistik einschließlich Auslaufperiode bis spätestens 15. März.
- (4) Das Statistische Bundesamt bereitet die Daten nach Absatz 3 innerhalb von zwei Wochen auf und übermittelt sie dem Sekretariat des Stabilitätsrates.
- (5) Das Land übermittelt dem Statistischen Bundesamt die Einnahmen und Ausgaben der Einrichtung des Sektors Staat gemäß § 1 Absatz 5 Satz 3 mit eigener Kreditermächtigung bis zum 15. März vollständig und in verwertbarer Qualität. Das Statistische Bundesamt bereitet diese Daten innerhalb von zwei Wochen auf und übermittelt sie dem Sekretariat des Stabilitätsrates.
- (6) Soweit im Zeitraum der Gültigkeit der Verwaltungsvereinbarung weitere Ausgliederungen im Sinne von § 1 Absatz 5 Satz 1 vorgenommen werden oder ausgegliederte Einheiten gemäß § 1 Absatz 1 wieder in den Kernhaushalt integriert werden, ist das Land verpflichtet, dem Statistischen Bundesamt und dem Sekretariat des Stabilitätsrates alle zur Wahrung des Berichtskreises notwendigen Daten zur Verfügung zu stellen.
- (7) Das Land verpflichtet sich, dem Sekretariat des Stabilitätsrates bis zum 30. April des Folgejahres einen Konsolidierungsbericht zu übermitteln, aus dem für das Berichtsjahr die Ermittlung des Finanzierungssaldos nach § 1 und 2 hervorgeht und in dem zur Einhaltung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos gemäß § 4 Stellung bezogen wird. Des Weiteren sind mit dem Bericht dem Sekretariat des Stabilitätsrates alle zur Überwachung erforderlichen Daten zur Verfügung zu stellen.
- (8) Kommt das Land seinen Verpflichtungen zur Lieferung von korrekten, vollständigen Daten in verwertbarer Qualität nicht nach, entfällt der Anspruch auf Konsolidierungshilfe für dieses Jahr. Es wird gemäß § 8 Absatz 2 und 3 verfahren.
- (9) Es können sonstige nicht vom Land zu verantwortende Sondereffekte auf der Ausgaben- und Einnahmenseite berücksichtigt werden. Es obliegt dem Land, den Charakter des Sondereffekts und das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage darzustellen. Der Stabilitätsrat prüft, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung eines Sondereffekts vorliegen und entscheidet über den Antrag im Rahmen seiner regelmäßigen Sitzung im

Mai des auf das Berichtsjahr folgenden Jahres. Der Stabilitätsrat kann in begründeten Einzelfällen auch bei einer geringfügigen Überschreitung der Defizitobergrenze die Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtung anerkennen.

§ 6

Ausnahmesituationen

- (1) In begründeten Ausnahmefällen kann der Stabilitätsrat feststellen, dass eine Überschreitung der Obergrenzen des Finanzierungssaldos nach § 2 Absatz 1 Satz 2 bis 5 KonsHilfG unbeachtlich ist.
- (2) Es obliegt dem Land, den Charakter der Ausnahmesituation und das Ausmaß der Beeinträchtigung der Haushaltslage darzustellen. Der Stabilitätsrat prüft, ob die Voraussetzungen für die Anerkennung einer besonderen Ausnahmesituation vorliegen und entscheidet über den Antrag bis zum 1. Juni.

§ 7

Auszahlungsmodalitäten

- (1) Die Auszahlung der Jahresbeträge der Konsolidierungshilfen erfolgt durch das Bundesministerium der Finanzen. Das Land wird vor der Auszahlung der Konsolidierungshilfen über die Auszahlungsbeträge unterrichtet.
- (2) Das Land teilt dem Bundesministerium der Finanzen bis spätestens 31. Mai 2011 seine Bankverbindung (Empfänger, Kontonummer, Kreditinstitut, Bankleitzahl) und den Verwendungszweck (z. B. Kassenzeichen) für die Abwicklung der Auszahlung der Jahresbeträge mit. Änderungen der Bankverbindung und des Verwendungszweckes in den Folgejahren werden dem Bundesministerium der Finanzen unverzüglich mitgeteilt.
- (3) Die Auszahlung eines Jahresbetrags gemäß § 1 Absatz 2 KonsHilfG erfolgt in Höhe von zwei Dritteln zum 1. Juli des laufenden Jahres. Die Auszahlung des restlichen Drittels erfolgt zum 1. Juli des Folgejahres, wenn der Stabilitätsrat gemäß § 2 Absatz 2 KonsHilfG die Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtung für das abgelaufene Jahr feststellt oder in begründeten Ausnahmefällen feststellt, dass eine Überschreitung der Obergrenzen gemäß § 2 unbeachtlich ist.

§ 8

Verfahren bei Nichteinhaltung

- (1) Wird das Land vom Stabilitätsrat gemäß § 2 Absatz 3 KonsHilfG verwarnet, entfällt der Anspruch des Landes auf Konsolidierungshilfe für dieses Jahr. Es erhält für das betreffende Jahr keine Konsolidierungshilfe.
- (2) Die im Vorjahr erhaltene Vorschusszahlung für dieses Jahr wird mit der Vorschusszahlung für das folgende Jahr verrechnet und die Zahlung gemäß § 7 Absatz 3 Satz 2 entfällt, so dass das Land im betreffenden Jahr keine Zahlung erhält.
- (3) Wird im Jahr 2020 nicht die Einhaltung der Defizitobergrenze für das Jahr 2019 festgestellt, so zahlt das Land die im Jahr 2019 erhaltene Vorschusszahlung an den Bund zurück. Die Zahlung gemäß § 7 Absatz 3 Satz 2 entfällt.

§ 9

Revisionsklausel

Der Bund und die im Konsolidierungshilfengesetz genannten Länder werden nach einem angemessenen Anwendungszeitraum das in der Anlage genannte Verfahren zur Konjunkturbereinigung auf Verlangen eines Beteiligten überprüfen und gegebenenfalls weiterentwickeln mit dem Ziel einer Verminderung von Schätzfehlern bei der Bestimmung der unmittelbar konjunkturellen Auswirkungen auf die Länderhaushalte. Bei einer etwaigen Revision ist den Anforderungen der Symmetrie gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG Rechnung zu tragen.

§ 10

Inkrafttreten, Anlage

Diese Verwaltungsvereinbarung tritt am Tag nach der Unterzeichnung in Kraft. Die Anlage ist Teil der Verwaltungsvereinbarung.

Berlin, **XX.** April 2011

.....
Staatssekretär Gatzer

.....
Senatorin für Finanzen Linnert

Anlage zur Verwaltungsvereinbarung

Verfahren zur Konjunkturbereinigung

– Entwurf –

1. Allgemeine Grundsätze

Das Verfahren zur Ermittlung der unmittelbar konjunkturell bedingten Änderungen der Landeshaushalte gemäß § 2 Absatz 1 Satz 7 2. Halbsatz KonsHilfG knüpft an das Verfahren an, das auch im Rahmen der Haushaltsüberwachung auf europäischer Ebene Anwendung findet. Dabei ist davon auszugehen, dass in den Landeshaushalten nur die Steuereinnahmen durch konjunkturelle Schwankungen beeinflusst und unterschiedliche konjunkturbedingte Entwicklungen der Steuereinnahmen in einzelnen Ländern durch die Wirkungen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs weitgehend ausgeglichen werden.

Die unmittelbaren konjunkturellen Auswirkungen auf den Landeshaushalt, die zur Feststellung der Einhaltung der Defizitobergrenzen nach Ablauf des Haushaltsjahres maßgeblich sind (ex post-Konjunkturkomponente), setzen sich aus der zu Beginn der Haushaltsaufstellung zu ermittelnden Konjunkturkomponente (ex ante-Konjunkturkomponente) und einer Steuerabweichungskomponente zusammen.

Zentrale Größen der Konjunkturbereinigung sind das gesamtwirtschaftliche Produktionspotenzial, seine Auslastung und die Auswirkungen einer (positiven oder negativen) Produktionslücke auf die öffentlichen Haushalte.

Die ex ante-Konjunkturkomponente bildet die Planungsgrundlage für die Aufstellung der Länderhaushalte. Ihre Berechnung erfolgt zum jeweiligen Beginn der Haushaltsaufstellung zunächst für die Ländergesamtheit. Sie ergibt sich als Produkt aus nominaler absoluter Produktionslücke und Budgetsensitivität. Der Anteil des einzelnen Landes an der ex ante-Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit entspricht dem Anteil der Steuereinnahmen des Landes an den Steuereinnahmen der Ländergesamtheit. Bei den Stadtstaaten ist zusätzlich die analog ermittelte ex ante-Konjunkturkomponente für die Gemeindeebene zu berücksichtigen.

Um dem Aspekt der Planungssicherheit und der tatsächlichen konjunkturellen Entwicklung Rechnung zu tragen, werden Abweichungen zwischen den tatsächlichen Steuereinnahmen im jeweiligen Haushaltsjahr, soweit sie nicht auf Rechtsänderungen zurückzuführen sind, und den geschätzten Steuereinnahmen zum Zeitpunkt der Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente als konjunkturell bedingt eingestuft (Steuerabweichungskomponente).

Ziel des Verfahrens ist es, das in den Länderhaushalten ausgewiesene Finanzierungsdefizit in einen strukturellen und einen konjunkturellen Teil zu zerlegen. Die Bereinigung um

konjunkturelle Effekte soll weder einen zusätzlichen Konsolidierungsbedarf auslösen, noch einen vorhandenen Konsolidierungsbedarf konjunkturell überdecken. Da es sich hierbei jedoch um unbeobachtbare Größen handelt, kann dies nicht mathematisch präzise gelingen. Abweichungen zwischen rechnerischer Konjunkturkomponente und der nicht exakt feststellbaren tatsächlichen konjunkturbedingten Entwicklung der Steuereinnahmen können nicht ausgeschlossen werden.

Mit der nachstehend beschriebenen Umsetzung soll die praktische Anwendbarkeit des gewählten Verfahrens zur Konjunkturbereinigung für die Länderhaushalte sichergestellt werden. Soweit erforderlich, wird das Verfahren im Lichte künftiger Erfahrungen überprüft und ggf. weiterentwickelt. Dabei ist den Anforderungen der Symmetrie gemäß Artikel 109 Absatz 3 Satz 2 GG Rechnung zu tragen.

2. Einzelheiten des Verfahrens

2.1. Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente

2.1.1. *Landesebene*

Die ex ante-Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit ergibt sich durch Multiplikation der Budgetsensitivität (BS^L) in Höhe von 0,126303¹ mit der absoluten nominalen Produktionslücke ($PL^{absolut, nominal}$) gemäß § 2 Absatz 2 der Artikel 115-Verordnung², die im Rahmen der gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung der Bundesregierung als Grundlage für die Steuerschätzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen ermittelt wird. Der Anteil der ex ante-Konjunkturkomponente eines Landes (KK^L) an der ex ante-Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit entspricht dem Anteil der Steuereinnahmen des Landes ($Steuern^L$)³ an den Steuern der Ländergesamtheit im Vorjahr.

$$KK_{ex\ ante}^L = PL^{absolut, nominal} \cdot BS^L \cdot \frac{Steuern_{Vorjahr}^L}{Steuern_{Vorjahr}^{Ländergesamtheit}}$$

2.1.2. *Gemeindeebene bei Stadtstaaten*

Die ex ante-Konjunkturkomponente der Gemeindegesamtheit ergibt sich durch Multiplikation der Budgetsensitivität (BS^G) in Höhe von 0,041154 mit der absoluten nominalen Produktionslücke ($PL^{absolut, nominal}$). Der Anteil des einzelnen Stadtstaates an

¹ Errechnet nach Nathalie Girouard and Christophe André, 2005: „MEASURING CYCLICALLY-ADJUSTED BUDGET BALANCES FOR OECD COUNTRIES“; ECONOMICS DEPARTMENT WORKING PAPERS, No. 434. Die Berechnung korrespondiert mit der Berechnung der Konjunkturkomponente des Bundes gemäß der Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes vom 9. Juni 2010, BGBl I, S. 790.

² Verordnung über das Verfahren zur Bestimmung der Konjunkturkomponente nach § 5 des Artikel 115-Gesetzes vom 9. Juni 2010, BGBl I, S. 790.

³ Steuern im Sinne dieser Anlage sind die Steuern nach Länderfinanzausgleich in periodengerechter Abgrenzung und allgemeinen BEZ.

der ex ante-Konjunkturkomponente der Gemeindegesamtheit entspricht dem Anteil der Gemeindesteuern des Stadtstaats an den gesamten Gemeindesteuern.

$$KK_{ex\ ante}^G = PL^{absolut, nominal} \cdot BS^G \cdot \frac{Steuern_{Vorjahr}^G}{Steuern_{Vorjahr}^{Gemeindegesamtheit}}$$

Die ex ante-Konjunkturkomponente eines Stadtstaats errechnet sich als Summe aus Landes- und Gemeindeanteil:

$$KK_{ex\ ante}^{L+G} = PL^{absolut, nominal} \cdot BS^L \cdot \frac{Steuern_{Vorjahr}^L}{Steuern_{Vorjahr}^{Ländergesamtheit}} + PL^{absolut, nominal} \cdot BS^G \cdot \frac{Steuern_{Vorjahr}^G}{Steuern_{Vorjahr}^{Gemeindegesamtheit}}$$

2.2. Steuerabweichungskomponente

2.2.1 *Landesebene*

Die Steuerabweichungskomponente errechnet sich als Differenz zwischen den tatsächlichen Steuereinnahmen des Landes im Jahr t und den zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung geschätzten Steuereinnahmen. Die Länder übermitteln die von ihnen geschätzten Steuereinnahmen spätestens eine Woche nach der jeweiligen Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen, auf dessen Berechnungen ihrer ex ante-Konjunkturkomponente fußt an das Sekretariat des Stabilitätsrates. Die Schätzung darf den für das Land errechneten Wert der regionalisierten Steuerschätzung, die das Finanzministerium des Landes Baden-Württemberg im Auftrag der Länder durchführt, nicht überschreiten. Die Differenz nach Satz 1 wird um die Effekte von Rechtsänderungen mit Auswirkungen auf die Steuereinnahmen, die im Haushaltsjahr t kassenwirksam werden, zum Zeitpunkt der Haushaltsaufstellung (ex ante) jedoch noch nicht berücksichtigt wurden bereinigt. Der Landesanteil an den Steuerrechtsänderungen entspricht dem Anteil der Steuereinnahmen des Landes an den tatsächlichen Steuereinnahmen der Ländergesamtheit im Vorjahr.

$$StAK^L = Steuern_{IST,t}^L - (Steuern_{ex\ ante}^L + Rechtsänderungen^L)$$

$$Rechtsänderungen^L = Rechtsänderungen^{Ländergesamtheit} \cdot \frac{Steuern_{IST, Vorjahr}^L}{Steuern_{IST, Vorjahr}^{Ländergesamtheit}}$$

2.2.2 *Gemeindeebene bei Stadtstaaten*

Die Steuerabweichungskomponente für die Gemeindeebene der Stadtstaaten errechnet sich entsprechend.

$$StAK^G = Steuern_{IST,t}^G - (Steuern_{ex\ ante}^G + Rechtsänderungen^G)$$

$$Rechtsänderungen^G = Rechtsänderungen^{Gemeindegessamtheit} \cdot \frac{Steuern_{IST, Vorjahr}^G}{Steuern_{IST, Vorjahr}^{Gemeindegessamtheit}}$$

Die Steuerabweichungskomponente eines Stadtstaats errechnet sich als Summe aus Landes- und Gemeindeanteil:

$$StAK^{L+G} = (Steuern_{IST,t}^L - (Steuern_{ex\ ante}^L + Rechtsänderungen^L)) \\ + (Steuern_{IST,t}^G - (Steuern_{ex\ ante}^G + Rechtsänderungen^G))$$

3. Ex post-Konjunkturkomponente

Die ex post-Konjunkturkomponente (unmittelbare konjunkturell bedingte Änderungen der Landeshaushalte gemäß § 2 Absatz 1 Satz 7 2. Halbsatz KonsHilfG), die zur Feststellung der Einhaltung der Konsolidierungsverpflichtung maßgeblich ist, setzt sich aus der ex ante-Konjunkturkomponente und der Steuerabweichungskomponente zusammen.

$$KK_{ex\ post}^L = KK_{ex\ ante}^L + StAK^L \quad \text{für Flächenländer}$$

$$KK_{ex\ post}^{L+G} = KK_{ex\ ante}^{L+G} + StAK^{L+G} \quad \text{für Stadtstaaten}$$

4. Verfahren in der Startphase

4.1 Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente des Jahres 2010

Die ex ante-Konjunkturkomponente für das Jahr 2010 errechnet sich auf Basis der Steuer-schätzung vom Mai 2010 und der zugrunde liegenden gesamtwirtschaftlichen Voraus-schätzung.

4.2 Berechnung der ex ante-Konjunkturkomponente des Jahres 2011

Die ex ante-Konjunkturkomponente für das Jahr 2011 errechnet sich auf Basis der Steuer-schätzung vom November 2010 und der zugrunde liegenden gesamtwirtschaftlichen Vorausschätzung. Für Schleswig-Holstein wird die ex ante-Konjunkturkomponente für den Doppelhaushalt 2011/2012 auf dieser Basis berechnet.

Protokollerklärung zur Verwaltungsvereinbarung

Die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein haben mit der Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung zum Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen einen sehr ehrgeizigen Weg der Haushaltskonsolidierung eingeschlagen. Der Erfolg der Konsolidierungsbemühungen hängt neben einer konsequent an der Konsolidierung ausgerichteten Haushaltspolitik insbesondere von der Entwicklung der Einnahmen und teilweise von Ausgaben ab, die von den Ländern kaum zu beeinflussen ist. Vor diesem Hintergrund weisen die Länder auf folgende Punkte hin:

Verfahren zur Konjunkturbereinigung

Die konjunkturelle Entwicklung wirkt sich in den Länderhaushalten vor allem bei den Einnahmen aus Steuern aus. Dies haben sowohl die Gutachter des Bundes als auch der Gutachter der Konsolidierungshilfsländer übereinstimmend festgestellt. Sachgerecht ist aus Sicht der Länder daher ein Konjunkturbereinigungsverfahren, das Konjunkturkomponenten unmittelbar aus dem langfristigen Trend der Steuereinnahmen und den jeweils aktuellen Abweichungen davon entwickelt.

Das in den Verwaltungsvereinbarungen vorgesehene Verfahren hingegen greift auf die haushaltsfremde Größe des Bruttoinlandsprodukts zurück, indem die konjunkturelle Wirkung auf die Länderhaushalte aus der Auslastung des Produktionspotenzials und einer darauf angewendeten Budgetsensitivität hergeleitet wird. Die in die Berechnungen eingehenden Daten beruhen weitgehend auf Schätzungen. Eine unzweifelhafte Bestimmung, in welchem Haushaltsjahr und in welcher Höhe die Länderhaushalte tatsächlich von der konjunkturellen Entwicklung betroffen sind, ist daher nicht möglich.

Aus Sicht der Länder hat das in den Verwaltungsvereinbarungen vorgesehene Verfahren daher Schwächen. Die Länder haben sich dennoch dazu entschieden, dieses Verfahren vorläufig anzuwenden, um die Verhandlungen zu den Verwaltungsvereinbarungen mit einheitlichen Kriterien auch zur Konjunkturbereinigung zeitgerecht abschließen zu können. Auf das in § 9 verankerte Revisionsverfahren wird ausdrücklich hingewiesen.

Steuerrechtsänderungen des Bundes

Die Höhe der Steuereinnahmen der Länder wird maßgeblich von den steuerpolitischen Entscheidungen des Bundes beeinflusst. Der anspruchsvolle Konsolidierungskurs setzt mindestens eine stabile Einnahmebasis voraus. Die Länder gehen deshalb davon aus, dass durch Rechtsänderungen auf Bundesebene eintretende einnahmемindernde Effekte den auf dem Weg zum Haushalt ohne Nettokreditaufnahme geforderten Defizitabbau nach dem Konsolidierungshilfengesetz nicht gefährden dürfen. Soweit solche Maßnahmen aber den Konsolidierungsdruck deutlich erhöhen sollten, sind diese aus Sicht der Länder als Sondereffekt gemäß § 5 Abs. 8 der VV zu bewerten.

Besondere Ausnahmesituationen

Nach § 6 der Verwaltungsvereinbarungen kann der Stabilitätsrat in begründeten Ausnahmefällen feststellen, dass eine Überschreitung der Defizitobergrenzen unbeachtlich ist. Die Verwaltungsvereinbarungen verzichten auf eine nähere Beschreibung der besonderen Ausnahmesituationen, da diese nicht abschließend definiert werden können. Einen Hinweis auf die Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs gibt die Begründung zu § 2 Abs. 2 2KonsHilfG, wonach die Überschreitung der Defizitobergrenze jedenfalls dann unbeachtlich sein soll, wenn eine besondere Ausnahmesituation im Sinne des Art. 109 Abs. 3 Satz 2 (Naturkatastrophen, außergewöhnliche Notsituation) vorliegt. Die Formulierung „jedenfalls dann“ zeigt, dass weitere Faktoren zur Bestimmung „begründeter Ausnahmesituationen“ von Bedeutung sein können, die seitens des jeweils betroffenen Landes nach § 6 Abs. 2 darzulegen sind.

Die Länder weisen darauf hin, dass im Einzelfall eine besondere Ausnahmesituation im Sinne des § 6 auch dann vorliegen kann,

- wenn das jahresbezogene Defizit durch einen wesentlichen Einmaleffekt überlagert ist;
- wenn die Entwicklung der Haushaltslage der Ländergesamtheit bzw. der Gruppe der Referenzländer (Stadtstaaten, ostdeutsche Flächenländer, westdeutsche Flächenländer) signifikant vom Ziel des ausgeglichenen Haushalts ab 2020 abweicht.

Ergänzende Protokollerklärung der Länder Bremen und Saarland zur Verwaltungsvereinbarung

Bremen und das Saarland weisen darauf hin, dass sie vor dem Hintergrund der bevorstehenden Unterzeichnung der Verwaltungsvereinbarung trotz grundsätzlichen Festhaltens an ihren finanzverfassungsrechtlichen Positionen ihre Klagen vor dem Bundesverfassungsgericht vom 7. April 2006 beziehungsweise vom 10. September 2005 für erledigt erklärt beziehungsweise zurückgenommen haben. Sie vertrauen bei ihrer Entscheidung darauf, dass Bund und Ländergesamtheit zukünftig mit ihren finanzpolitischen Entscheidungen die Überwindung der extremen Haushaltsnotlagen der beiden Länder und den sukzessiven Abbau ihrer strukturellen Defizite nicht gefährden oder gar unmöglich machen.

PROF. DR. JOHANNES HELLERMANN

HARDENBERGSTRASSE 12A
33615 BIELEFELD

Telefon: 0521 / 305 43 40 (p)
0521 / 106 - 4422 (d)
johannes.hellermann@t-online.de

An das Bundesverfassungsgericht
Zweiter Senat
Schlossbezirk 3
7131 Karlsruhe

ENTWURF

2 BvF 1/06

In dem verfassungsgerichtlichen Verfahren über den Antrag des Senats der Freien Hansestadt Bremen

festzustellen, dass § 11 des Gesetzes über den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern (Finanzausgleichsgesetz – FAG) vom 20. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3955), geändert durch Gesetz vom 24. Dezember 2003 (BGBl. I S. 2954) mit Artikel 107 Absatz 2 Satz 3 des Grundgesetzes unvereinbar ist, soweit der Freien Hansestadt Bremen nicht für die Jahre ab 2005 zum Zwecke der Haushaltssanierung Sonderbedarfs- Bundesergänzungszuweisungen gewährt werden

erkläre ich namens und im Auftrag des von mir vertretenen Senats der Freien Hansestadt Bremen den anhängigen Normenkontrollantrag für erledigt.

Zur Erläuterung trage ich Folgendes vor:

Im Rahmen der Föderalismusreform II ist Art. 143d Abs. 2 GG in das Grundgesetz eingefügt worden.

57. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2248).

Er sieht nunmehr vor, dass in den Jahren 2011 bis 2019 einzelnen Ländern als Hilfe zur Einhaltung der Vorgaben des Art. 109 Abs. 3 GG ab dem 1. Januar 2020 sog. Konsolidierungshilfen aus dem Haushalt des Bundes gewährt werden können (Art. 143d Abs. 2 S. 1 GG). Zu den berechtigten Ländern zählt auch die Freie Hanse-

stadt Bremen, der im genannten Zeitraum Konsolidierungshilfen in Höhe von 300 Mio. Euro jährlich gewährt werden können (Art. 143d Abs. 2 S. 2 GG). Die Leistung der Hilfe erfolgt auf der Grundlage einer Verwaltungsvereinbarung nach Maßgabe eines Bundesgesetzes mit Zustimmung des Bundesrates (Art. 143d Abs. 2 S. 3 GG). Ausdrücklich angeordnet ist, dass die gleichzeitige Gewährung der Konsolidierungshilfen und von Sanierungshilfen auf Grund einer extremen Haushaltsnotlage ausgeschlossen ist (Art. 143d Abs. 2 S. 6 GG). In der Begründung

BT-Drs. 16/12410, S. 14.

wurde dazu ausgeführt, dass insbesondere die Länder Bremen und Saarland im Falle der Inanspruchnahme der Konsolidierungshilfen ihre auf Zahlung von Sanierungshilfen gerichteten Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht für erledigt erklären müssen.

Inzwischen haben sich die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch die Senatorin für Finanzen, und die Bundesrepublik Deutschland, vertreten durch das Bundesministerium für Finanzen, auf eine endgültige Fassung der in Art. 143d Abs. 2 S. 3 GG sowie in dem Konsolidierungshilfengesetz

Gesetz zur Gewährung von Konsolidierungshilfen (Konsolidierungshilfengesetz) vom 10. August 2009 (BGBl. I S. 2705).

vorgesehenen Verwaltungsvereinbarung geeinigt; mit der förmlichen Unterzeichnung sind die Voraussetzungen geschaffen, dass Bremen für die Jahre 2011 bis 2019 jeweils einen Betrag von 300 Mio. Euro an Konsolidierungshilfen erhält. Vor diesem Hintergrund hat der Senat der Freien Hansestadt Bremen nunmehr beschlossen, den anhängigen, gegen § 11 FAG gerichteten und auf Gewährung von Sanierungshilfe gerichteten Normenkontrollantrag für erledigt zu erklären.

Der Senat der Freien Hansestadt Bremen legt Wert auf die Feststellung, dass die nunmehr in Art. 143d Abs. 2 GG vorgesehenen Konsolidierungshilfen die vom Bundesverfassungsgericht zunächst in seinem Urteil vom 27. Mai 1992 anerkannte und in seinem Urteil vom 19. Oktober 2006 grundsätzlich bestätigte

BVerfGE 86, 148 (263 f.); 116, 327 (386 f.).

bundesstaatlich begründete Verpflichtung zur Sanierungshilfe für in Not geratene Länder grundsätzlich unberührt gelassen haben. Art. 143d Abs. 2 S. 6 GG schafft aber von Verfassungs wegen eine Alternativität zwischen Sanierungshilfen und Konsolidierungshilfen gemäß Art. 143d Abs. 2 GG.

Vgl. G. Kirchhof, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 3. Bd., 6. Aufl. 2010, Art. 143d Rn. 18.

Diesem veränderten verfassungsrechtlichen Hintergrund trägt die Entscheidung des Senats der Freien Hansestadt Bremen, den Normenkontrollantrag für erledigt zu erklären, Rechnung.

Im übrigen hält der Senat jedoch ausdrücklich und in vollem Umfang an seiner dem Normenkontrollantrag zugrunde liegenden Rechtsauffassung fest; die Erklärung der Erledigung des Antrags bedeutet insoweit keine Aufgabe oder Änderung der Positionen der Freien Hansestadt Bremen. Der Senat bleibt bei seiner Auffassung, dass der Freien Hansestadt Bremen angesichts ihrer fortbestehenden, aus eigener Kraft nicht überwindbaren extremen Haushaltsnotlage – würde sie nicht Konsolidierungshilfen nach Art. 143d Abs. 2 GG in Anspruch nehmen – bundesstaatlich begründete Sanierungshilfe von Verfassungs wegen zustünde. Er bekräftigt weiter seine – zwar bewusst nicht zum Gegenstand des Normenkontrollantrags erhobene, aber erläuternd dargelegte –

Vgl. bereits den Normenkontrollantrag vom 7. April 2006, S. 48 ff.; Schriftsatz vom 20. März 2007, S. 50 ff.

Auffassung, dass jenseits von Sanierungs- oder Konsolidierungshilfen, zur langfristigen Sicherung der Finanzsituation der Freien Hansestadt Bremen auch eine Änderung der Dauerfinanzierungsregelungen im bundesstaatlichen Finanzsystem verfassungsrechtlich geboten ist. Der Senat behält sich deshalb ungeachtet der Erklärung der Erledigung ausdrücklich vor, zu einem anderen Zeitpunkt und auch zu allen anderen, bislang nicht verfassungsgerichtlich streitig gestellten Fragen des bundesstaatlichen Finanzsystems einen erneuten Antrag an das Bundesverfassungsgericht zu stellen. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Landesregierungen von Baden-Württemberg, Bayern und Hessen ihrerseits angekündigt haben, möglicherweise Regelungen des Finanzausgleichsystems mit einem Antrag an das Bundesverfassungsgericht angreifen zu wollen.

Bielefeld, den 23. März 2011

(Prof. Dr. Joh. Hellermann)