

**Öffentliche Landkreisversammlung des Niedersächsischen Landkreistages
am 17. März 2005 in Stade**

**Vortrag zum Thema:
„Der Zustand der öffentlichen Finanzen – Droht Land, Landkreisen und Gemeinden
das finanzielle Aus?“**

Rede des Niedersächsischen Finanzministers Hartmut Möllring

Sehr geehrten Damen und Herren,

zunächst einmal darf ich mich ganz herzlich für die Einladung zu Ihrer heutigen Versammlung und der Gelegenheit, zum Thema „Öffentliche Finanzen“ sprechen zu können, bedanken.

Ein zentrales Problem, ich möchte sagen, das zentrale Problem unseres Landes, ist das Anwachsen der Verschuldung. Sie ist eine ernstzunehmende Gefahr für die Zukunftsfähigkeit unseres Landes. Dramatisch ist dabei vor allem die Geschwindigkeit, in der sich in den letzten Jahren die Schuldenspirale gedreht hat. Gestatten Sie mir, dass ich Ihnen hierzu einige Zahlen aus der niedersächsischen Haushaltswirtschaft nenne:

Niedersachsen hat seit seiner Gründung nicht ein einziges Mal einen Haushaltsplan aufgestellt, ohne zum Haushaltsausgleich eine Nettoneuverschuldung zu veranschlagen. Betrachtet man die Gesamtverschuldung zum Ende des jeweiligen Haushaltsjahres, gab es nur drei Jahre (1957, 1961 und 1969), in denen eine Neuverschuldung im Haushaltsvollzug letztlich doch vermieden werden konnte.

Die Gesamtverschuldung unseres Landes ist seit Ende 1990 von knapp 22,5 Milliarden Euro bis Ende 2004 auf über 47,3 Milliarden Euro mehr als verdoppelt worden. Seit 2002 übersteigen die vom Land aufgenommenen Kredite die Ausgaben für Investitionen – eine verfassungsmäßig unhaltbare Situation. Im aktuellen Haushaltsplan 2005 sind 2,5 Milliarden Euro allein für Zinsverpflichtungen veranschlagt. Dies sind 11,8 % aller Ausgaben des Landes: Geld, das an anderer Stelle dringend zur Erfüllung von Landesaufgaben fehlt. Das Land zahlt sieben Millionen Euro täglich Zinsen.

Hinzu treten die anwachsenden Verpflichtungen aus Pensionen. Wir erwarten, dass die Anzahl der Versorgungsempfänger von rund 60.000 in diesem Jahr auf knapp 92.000 im Jahr 2020 ansteigen wird. Folge politischer Entscheidungen, Folge mangelnder Vorsorge und Weitsicht.

Diese Entwicklung ist natürlich nicht nur in Niedersachsen zu beobachten. Sie gilt – mit unterschiedlichen Ausprägungen – für die gesamte öffentliche Haushaltswirtschaft im Bundesgebiet. So hat zum Beispiel der Bund seine Neuverschuldung in 2004 von 29,3 Milliarden auf 43,5 Milliarden Euro heraufgesetzt. Die Gesamtverschuldung der Öffentlichen Hand ist von 1,253 Billionen Euro in 2002 auf 1,328 Billionen Euro in 2003 angestiegen. Auf jeden Einwohner entfällt damit eine Schuldenlast von rund 16.100 Euro!

Die in den nächsten Jahren zu erwartende demographische Entwicklung – niedrige Geburtenzahlen bei gleichzeitig steigender Lebenserwartung – stellt die öffentlichen Haushalte und die Gesellschaft insgesamt zusätzlich vor große Herausforderungen. Dies gilt vor allem für die Gesetzliche Rentenversicherung, für das Gesundheitswesen, für die Beamtenpensionen und Transfers für die Daseinsvorsorge. In 20 bis 30 Jahren, wenn die geburtenstarken Jahrgänge das Rentenalter erreicht haben, müssen zahlenmäßig wesentlich schwächere Jahrgänge die Finanzierung der Sozialsysteme schultern

Lösen wir heute Haushaltskonflikte mit Verschuldung, wird dies die Haushaltskonflikte von morgen weiter verschärfen, weil die steigenden Zinslasten zusätzlich erwirtschaftet werden müssen. Die Krise der öffentlichen Haushalte und der sozialen Sicherungssysteme hat viele Bürger extrem verunsichert. Die Folgen sind: Zukunftsangst, Konsumverzicht und eine geringe Bereitschaft zu Investitionen. Eine Begrenzung der Neuverschuldung mit dem Ziel eines ausgeglichenen Haushalts ohne Nettoneuverschuldung ist daher entscheidende Grundvoraussetzung, um das Vertrauen der Menschen in die Verlässlichkeit des Staates zurück zu gewinnen und um vor den gesellschaftlichen Herausforderungen der kommenden Jahre bestehen zu können.

Um dieses Ziel zu erreichen, ist es erforderlich, dass Finanzpolitik langfristig, das heißt nachhaltig angelegt sein muss. Nachhaltigkeit bedeutet in diesem Zusammenhang, dass es keine übermäßige Belastung der kommenden Generationen geben darf, dass die haushaltspolitische Handlungsfähigkeit dauerhaft gesichert bleibt und dass die Finanzpolitik ihren Beitrag leistet, die Grundlagen für eine wachsende Wirtschaft zu erhalten.

Die Landesregierung hat daher beschlossen,

- in einem ersten Schritt bis zum Ende dieser Legislaturperiode die Neuverschuldung auf die verfassungsrechtlich zulässige Höhe zu begrenzen (dies bedeutet eine Absenkung der jährlichen Neuverschuldung um 350 Millionen Euro p.a.) und strebt an
- in einem zweiten Schritt bis zum Ende der nächsten Legislaturperiode – erstmals seit Bestehen des Landes Niedersachsen – einen Haushaltsausgleich ohne Nettokreditaufnahme anzustreben.

Niedersachsen hat mit dem Zweiten Nachtrag 2003 und den Haushalten 2004 und 2005 die ersten Schritte auf dem steinigen Weg der Haushaltskonsolidierung hinter sich. Die Nettokreditaufnahme konnte in 2004 bereits um 345 Millionen Euro gegenüber 2003 abgesenkt werden und für 2005 wurde die Neuverschuldung um weitere 350 Millionen Euro auf 2,15 Milliarden Euro reduziert. Der Landesregierung und den Regierungsfractionen ist durchaus bewusst, dass den Bürgerinnen und Bürgern einiges zugemutet werden musste. Aber: Wenn Niedersachsen politikfähig bleiben will, führt an dem konsequenten Konsolidierungskurs kein Weg vorbei.

Der aktuelle Haushalt 2005 ist eine ausgewogene Antwort auf das sachpolitisch Nötige und finanzpolitisch Mögliche und konnte trotz schwierigster Rahmenbedingungen ausgeglichen werden. Ich möchte noch einmal die wesentlichen Bausteine nennen, die hierzu beigetragen haben:

540 Millionen Euro durch Vermögensaktivierungen, 420 Millionen Euro durch Einsparungen bei den Personalausgaben und 134 Millionen Euro durch Umsetzung von Konsolidierungspotential in den Ressorthaushalten - hinzu treten noch 220 Millionen Euro Globale Minderausgaben, die im Rahmen eines normalen Haushaltsvollzuges ohnehin als so genannter Bodensatz in den Haushalten übrig bleiben. Darüber hinaus hat die Landesregierung in einer Abwägungsentscheidung beschlossen, die Steuerverbundquote im Kommunalen Finanzausgleich um 1,05 Prozentpunkte zu senken, was für die niedersächsischen Kommunen in diesem Jahr 150 Millionen Euro bedeuten.

Ich meine, durch diese Mixtur aus Vermögensveräußerungen, zentralen und ressortspezifischen Konsolidierungsmaßnahmen ist es gelungen, die notwendigen Konsolidierungserfordernisse mit den an den Haushalt gerichteten Bedarfe in Einklang zu bringen.

Wir haben in Niedersachsen heute weniger Steuereinnahmen als 1998. Gleichzeitig steigen Zins- und Versorgungslasten unablässig an – ob wir dies wollen oder nicht. Und die von uns aktuell für 2005 veranschlagte Nettokreditaufnahme von 2,15 Milliarden Euro liegt immer noch um rund 1,3 Milliarden Euro über der von der Verfassung vorgegebenen Grenze.

Dieses Problem müssen wir lösen. Und dies funktioniert in verantwortungsvoller Weise nur, wenn wir auch die Ausgaben nach unten anpassen. Wir haben deshalb die Ausgaben des Landes von 22,2 Milliarden Euro (Ist) in 2002 auf rd. 21,1 Milliarden Euro (Soll) in 2005 zurückgeführt, d.h. um rund 1,1 Milliarden Euro. Das sind rund 5 % Ausgabenkürzung! Und wir haben die Kreditfinanzierungsquote des Landes von 13,3 % (Ist) noch 2002 auf 10,2 % (Soll) in 2005 zurückgeführt.

Wir reden nicht nur von einer Rückführung der Staatsquote, wir machen sie. Und wir sind das einzige Bundesland in Deutschland, das seit 2003 auf diese Leistung zurückblicken kann. Ich denke, dass wir mit der Umsetzung dieser Politik die Generationengerechtigkeit bei der Verteilung der Finanzierungslasten wahren und auch unserer stabilitätspolitischen Verantwortung nachkommen. Zum Wohle der nach uns kommenden Generationen wenden wir uns ab von der bisher praktizierten kurzfristig orientierten Haushaltspolitik hin zu einer langfristig angelegten nachhaltig wirkenden Finanzpolitik – mit dem langfristigen Ziel eines stetigen Abbaus nicht nur der Neuverschuldung, sondern der Verschuldung an sich.

Ich möchte nun auf den Themenkomplex „Kommunaler Finanzausgleich“ zu sprechen kommen:

Die von uns getroffene Entscheidung halte ich für unumgänglich aber aus folgenden Gründen auch für vertretbar:

- Die Landesregierung hat alles unternommen, um im Rahmen der landespolitischen Verantwortung und mit Hilfe bundespolitischer Initiativen ihrer Verantwortung für die Kommunen in besonderer Weise nachzukommen und hat damit maßgeblich an einer Stärkung des gegenwärtigen bzw. künftigen Finanzstatus der Kommunalebene mitgewirkt.
- Das Land hat als Mit Antragsteller im Bundesrat das „Sofortprogramm zur Verbesserung der Finanzausstattung der Kommunen“ mit durchgesetzt und damit einen ganz wesentlichen Beitrag zur Absenkung der erhöhten Gewerbesteuerumlage geleistet. Allein dadurch werden den Kommunen in Niedersachsen in den nächsten Jahren zusätzliche Mittel von jährlich über 200 Millionen Euro zur Verfügung stehen.
- Beim Flutopfersolidaritätsgesetz konnte erreicht werden, dass auf den bereits normierten Beitrag der Kommunen zum Fonds „Aufbauhilfe“ verzichtet worden ist. Die positiven Auswirkungen für die niedersächsischen Kommunen betragen 63 Millionen Euro.
- Das Land wird die aus der Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe sowie der Wohngeldreform („Hartz IV“) folgenden Einsparungen von jährlich 105 Millionen Euro an die Kommunen weitergeben.

- Die Bundesregierung ist aufgefordert worden, das 1991 in Kraft getretene Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII) zu novellieren. Die Einsparquote der Kommunen im Bundesgebiet könnte 150 – 250 Millionen Euro jährlich betragen.
- Die Änderung des Artikels 57 NV wurde zur Einführung eines strikten Konnexitätsprinzips durch Koalitionsvertrag fest vereinbart und in der Regierungserklärung noch einmal bekräftigt. Deshalb ist ein entsprechender Gesetzentwurf, der auch die Einführung eines Konsultationsmechanismus beinhaltet, inzwischen von den Koalitionsfraktionen in den Niedersächsischen Landtag eingebracht worden. Damit kann sichergestellt werden, dass die Kommunen künftig einen 100%igen Ausgleich für neue Aufgaben erhalten, die ihnen vom Land übertragen werden.
- Bei der Auflösung der Bezirksregierungen und der Aufgabenverlagerung auf die Kommunen wurde das Konnexitätsprinzip bereits strikt umgesetzt (Kostenaufwand für das Land jährlich mehr als 10 Millionen Euro).
- Die Landkreise und kreisfreien Städte erhalten durch die Reform des Niedersächsischen Nahverkehrsgesetzes als Aufgabenträger 21,6 Millionen Euro.
- Die in den Jahren 2003 bzw. 2004 vorgenommenen Kürzungen beim Weihnachtsgeld sowie im Beihilfebereich haben die kommunalen Haushalte spürbar entlastet. Zusammen mit den ab dem Haushaltsjahr 2005 beschlossenen weiteren Kürzungen beim Weihnachtsgeld wird dies insgesamt zu einer Entlastung der kommunalen Haushalte in Höhe von rd. 70 Millionen Euro p. a. führen.

Die Schlüsselzuweisungen des Kommunalen Finanzausgleichs im Jahr 2004 betragen 1.665,3 Millionen Euro – die des Jahres 2005 werden voraussichtlich 1.646,5 Millionen Euro und damit etwa 19 Millionen Euro weniger betragen als 2004. Dies ergibt sich aus der Tatsache, dass wir die Bedarfszuweisungen zurückgefahren haben auf die im Finanzausgleichsgesetz normierte Höhe und dass es zu einer Nachzahlung aus der Steuerverbundabrechnung des Jahres 2004 von voraussichtlich etwa 27 Millionen Euro kommen wird.

Zu zwei der bereits angesprochenen Punkte möchte ich noch etwas hinzufügen:

Der eine Punkt ist Hartz IV.

Wie Sie wissen, ist die von der Bundesregierung angekündigte Gemeindefinanzreform in weiten Teilen gescheitert. Übrig geblieben ist die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe. Bei der Umsetzung der Hartz IV-Reform haben sich gerade in Niedersachsen die Kommunen dafür eingesetzt, Aufgabenträger zu sein. Die Optionskommunen in Niedersachsen kommen – wie man hört – gut mit der Umsetzung von Hartz IV zurecht.

Große Sorge besteht aber darin, dass das Gesamtbudget des Bundes für die Eingliederungsleistungen der Kommunen auf einer eklatanten Fehleinschätzung der zu Grunde gelegten Fallzahlen beruht. Allein in Niedersachsen gab es im Januar dieses Jahres mit 383.575 Personen rund ein Drittel mehr erwerbsfähige ALG-II-Empfänger, als die Bundesregierung im Juni 2004 für das Verteilen der regionalen Mittel angenommen hatte.

Es ist höchst zweifelhaft, ob die 6,55 Milliarden Euro, die der Bund den Kommunen für Eingliederungsleistungen zur Verfügung stellt, ausreichen werden. Der Bund ist von uns schon während der Vermittlungsverfahrens darauf hingewiesen, dass seine Kalkulation nicht aufgehen wird. Nun nähern sich die tatsächlichen Zahlen unseren Prognosen an.

Nach aktuellen Berechnungen werden die Kommunen nicht – wie gesetzlich festgeschrieben – um 2,5 Milliarden Euro entlastet werden. Das Gegenteil ist der Fall:

Sie werden belastet. Die derzeitige Finanzlücke zwischen den Erwartungen des Bundes zur Entlastung der Kommunen und den tatsächlichen Belastungen beträgt entgegen den Aussagen von Bundesfinanzminister Eichel inzwischen rund zwei Milliarden Euro. Die bundesweite Erhebung zu den tatsächlichen Kosten von Hartz IV werden die niedersächsischen Berechnungen bestätigen. Wir jedenfalls werden im Revisionsverfahren die zusätzlichen rund zwei Milliarden Euro für die Kommunen einfordern!

Um die Fehleinschätzung des Bundes zu kaschieren, hatte z.B. Bundesfinanzminister Eichel behauptet, die Kommunen würden nicht in dem gesetzlichen Rahmen von 2,5 Milliarden Euro entlastet, weil die Länder ihre eigenen Entlastungen nicht an die Kommunen weitergäben.

Dies ist schlicht und einfach falsch.

Die Niedersächsische Landesregierung hält an den Vereinbarungen aus dem Vermittlungsverfahren fest. Zuletzt im November 2004 hatte auch die Konferenz der Arbeits- und Sozialminister auf Initiative Niedersachsens einstimmig den Willen bekräftigt, die Netto-Entlastungen der Länder an die Kommunen weiterzuleiten. Das Land Niedersachsen spart durch den Wegfall des Wohngeldes 185 Millionen Euro ein. Davon müssen 95 Millionen Euro an die neuen Bundesländer abgegeben werden. Hieran sind die Kommunen durch die Verbundwirkung im kommunalen Finanzausgleich mit 15 Millionen Euro beteiligt.

Die verbleibende Netto-Entlastung von derzeit rund 105 Millionen Euro wird an die Kommunen in voller Höhe weitergeleitet.

Der zweite Punkt, auf den ich noch näher eingehen will, sind die Beschäftigten.

Die Länder haben die Tarifverträge gekündigt, um den Tarifbereich nicht besser zu stellen als den Beamtenbereich. Ich bin wie die niedersächsischen Kommunen auch nicht zufrieden mit dem Ergebnis der Tarifverhandlungen im Öffentlichen Dienst zwischen Bund und Kommunen und den Gewerkschaften. Überproportionale Gehaltssteigerungen von teilweise über 10 v.H. (bis zu 500 Euro!) – und das nicht nur in Einzelfällen – passt nicht in die Zeit und ist auch nicht verantwortbar.

Wir als Land können einen solches Ergebnis nicht bezahlen. Dieser Tarifabschluss ist alles andere als ein Indiz für eine schwierige Haushaltslage der Kommunen.

Damit komme ich zur finanziellen Lage der Kommunen:

Der Finanzierungssaldo des Jahres 2004 bei den Kommunen war mit 564 Millionen Euro zwar wieder negativ, bedeutet aber gegenüber dem negativen Finanzierungssaldo des Jahres 2003 in Höhe von 1,2 Milliarden Euro eine deutliche Verbesserung. Zu diesem Ergebnis dürfte nicht zuletzt die Entwicklung der Steuereinnahmen der Kommunen beigetragen haben:

Gewerbsteuer (brutto) = + 18,6 %!

Gewerbsteuer (netto – nach Abzug der Gewerbesteuerumlage –) = + 42,8%!

Die gesamten Steuereinnahmen der Kommunen haben im Jahr 2004 um einen zweistelligen Prozentsatz = +10,6 % zugenommen. Die Zuwächse des Landes bei den Steuern betragen 3,8 %.

Die Kommunen haben die Kreditmarktschulden zum 31.12.2004 nicht anwachsen lassen, sondern haben sie um 0,1 % gesenkt. Die Zinsausgaben konnten gegenüber dem Vorjahr um 5,7 % reduziert werden. Mit 489 Millionen Euro im Jahr 2004 liegen die Zinsausgaben der Kommunen damit unter den Zinsausgaben des Jahres 1988. (1988 ist die älteste Zahl, die statistisch erfasst ist).

Lassen Sie mich nun noch auf ein Thema eingehen, das für die Landesregierung und die sie tragenden Regierungsfractionen von besonderem Interesse ist: Die Konnexität oder volkstümlich ausgedrückt: Wer die Musik bestellt, bezahlt sie auch.

Die Niedersächsische Landesregierung hat es sich zum Ziel gesetzt, eine verfassungsrechtliche Absicherung zu schaffen, die den Kommunen einen verbesserten Schutz vor finanziellen Mehrbelastungen im Falle zukünftiger Aufgabenübertragungen und Anforderungsverän-

derungen gewährt, sofern das Land die Entscheidungsbefugnis für die Aufgabenübertragung oder für eine verbindliche Festlegung der Art und Weise der Aufgabenerledigung hat.

Ausgangspunkt hierfür war die Ankündigung des Herrn Ministerpräsidenten in seiner Regierungserklärung vom 04. März 2004, mit der Einführung der Konnexität zwischen Aufgabenübertragung und finanziellem Ausgleich zum einen und eines Konsultationsverfahrens zum anderen sicherzustellen, dass Gesetze und andere Rechtsvorschriften nur dann geändert werden, wenn zuvor in einem besonderen Verfahren geklärt worden ist, wer welche Kosten zu tragen hat.

Der zwischenzeitlich von den Regierungsfractionen eingebrachte Gesetzentwurf beinhaltet die Verpflichtung zu einem entsprechenden finanziellen Ausgleich bei vom Land neu übertragenen Aufgaben sowie – im Falle veränderter Anforderungen – an den bisherigen Aufgabenbestand. Damit müssen künftige politische Entscheidungen noch strikter als bisher auf ihre finanzielle Vertretbarkeit geprüft werden.

Der dem Gesetzentwurf zugrunde liegende Text einer Verfassungsänderung ist bei den Vorgesprächen mit den kommunalen Spitzenverbänden im August des vergangenen Jahres nur teilweise akzeptiert worden. So wird z.B. statt des vorgesehenen Ausgleichs der „unabweisbaren“ Mehrbelastungen ein finanzieller Ausgleich für die „notwendigen“ Mehrbelastungen gefordert. Ich denke, zu diesem Punkt muss es möglich sein, zu einer Verständigung zu kommen.

Weiter ist die Forderung erhoben worden, das Land solle auch in den Fällen voll ausgleichspflichtig sein, in denen der Bund die kommunale Zuständigkeit festgeschrieben und das Land diesem Gesetz im Bundesrat zugestimmt hat. Solch ein Denkansatz ist natürlich aus kommunaler Sicht begreiflich. Eine Umsetzung dieser Forderung würde aber die Möglichkeiten des Landes im Bundesrat empfindlich einschränken und wird deshalb von der Landesregierung, die im Bundesrat gefordert ist, zu Recht abgelehnt. Darüber hinaus dürfte das aus kommunaler Sicht gewünschte Abstimmungsverhalten des Landes in aller Regel am Ergebnis der Abstimmung nicht viel ändern. Ich bin der Auffassung, dass dieses Problem im Kern nicht durch eine Änderung der Niedersächsischen Verfassung, sondern nur durch die Aufnahme des Konnexitätsprinzips in das Grundgesetz gelöst werden kann.

Schließlich wird von kommunaler Seite das Recht gefordert, als Spitzenverband gegen die konnexitätsausfüllenden Maßnahmen des Landes klagen zu können.

Diese Forderung ist abzulehnen. Im deutschen Prozessrecht gilt der Grundsatz, dass nur derjenige klagebefugt ist, der in seinen eigenen Rechten verletzt worden ist. Jede Kommune in Niedersachsen ist aus eigenem Recht befugt, gegen Maßnahmen des Landes, wie Aufga-

benübertragung u.ä., Klage zu erheben. Ein Verbandsklagerecht für die kommunalen Spitzenverbände ist deshalb nicht erforderlich, um eine gerichtliche Überprüfung zu erreichen.

Die noch ausstehenden Klärungen bleiben jetzt natürlich den Diskussionen und Anhörungen im Zuge der Landtagsberatungen vorbehalten. Ich bin jedoch sehr zuversichtlich, dass am Ende der Beratungen ein Ergebnis steht, das den Interessen aller Beteiligten gerecht wird.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.