

Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland

Die Lage der Länderfinanzen ist insgesamt gesehen noch immer äußerst angespannt, auch wenn im Einzelnen große Unterschiede bestehen. Nachdem die Defizite im Jahr 2003 einen Höchststand erreicht hatten, sind sie zuletzt zwar wieder gesunken. Gleichwohl werden die verfassungsmäßigen Regelgrenzen für die Kreditaufnahme häufig deutlich überschritten oder nur durch Vermögensveräußerungen beziehungsweise den zweckfremden Einsatz von Bundesmitteln zum Aufbau Ost formal eingehalten. Drei Länder sehen sich auch mittelfristig nicht in der Lage, die Finanzprobleme aus eigener Kraft zu lösen, und klagen auf bundesstaatliche Hilfe. Die bestehenden Haushaltsregeln haben die kritische Finanzlage nicht verhindern können. Die Bindungswirkung der ohnehin weiten Kreditgrenzen scheint angesichts teilweise gravierender Schief lagen beschränkt. Dabei stehen die Länder nicht zuletzt auf Grund absehbarer Belastungen durch steigende Pensionsaufwendungen beziehungsweise das Abschmelzen der Bundeszuweisungen für die ostdeutschen Länder vor großen Herausforderungen. Somit ist es von besonderer Bedeutung, die Anreize und Rahmenbedingungen für solide öffentliche Finanzen merklich zu verbessern. Eine Stärkung der Haushaltsregeln, eine wirkungsvolle Haushaltsüberwachung und eine größere Eigenverantwortung auch bei der Besteuerung könnten hierzu beitragen.

Entwicklung der Länderfinanzen insgesamt

*Starker
Defizitanstieg
nach dem Jahr
2000*

Die Lage der Länderfinanzen insgesamt ist weiter äußerst angespannt – auch wenn die Defizite zuletzt gesunken sind. Dabei spiegelten sich in der Entwicklung seit dem Jahr 2000 die Grundtendenzen der gesamtstaatlichen Finanzen in Deutschland wider.¹⁾ Nachdem die Defizite der Länder Ende der neunziger Jahre²⁾ auch auf Grund einer günstigen konjunkturellen Entwicklung und eines außerordentlich kräftigen Zuwachses bei den gewinnabhängigen Steuern bis auf gut 8 Mrd € oder 3½ % der Ausgaben deutlich zurückgegangen waren, kam es nach dem Jahr 2000 zu einer sehr starken Defizitauseitung (vgl. zu den im Folgenden beschriebenen Entwicklungen auch die Tabelle auf S. 35). Bereits 2001 wurde der bisherige Höchstwert von 1996 mit 24½ Mrd € leicht übertroffen. Bis 2003 war eine weitere Zunahme auf 30½ Mrd € oder gut 11½ % der Ausgaben zu verzeichnen. Die Defizite sanken 2004 zwar wieder auf 24 Mrd €. Im letzten Jahr wurden hier aber kaum weitere Fortschritte erzielt. Die Schulden der Länder wuchsen dabei in den letzten fünf Jahren um rund 40 % und erreichten zum Jahresende 2005 einen Stand von 482 Mrd €. Nach 140 % des jährlichen Ausgabenvolumens im Jahr 2000 stieg die Relation damit auf 185 %.

*Schwache
Entwicklung
des Steuer-
aufkommens ...*

Der starke Defizitanstieg bis zum Jahr 2003 ging mit einer schwachen Entwicklung der Einnahmen einher. Insgesamt lagen sie im Jahr 2005 um 4 Mrd € oder gut 1½ % unter dem Stand des Jahres 2000. Ausschlaggebend hierfür waren die Steuereinnahmen.

Nachdem sie im Jahr 2000 ein außerordentliches Niveau erreicht hatten, sanken sie in den Jahren 2001 bis 2003 um insgesamt 14 Mrd € oder 8 % und stiegen danach nur moderat an. Neben den umfangreichen Einkommensteuersenkungen, denen auch die Länder im Bundesrat zugestimmt hatten, wirkten sich die gesamtwirtschaftliche Wachstumsschwäche in den vergangenen Jahren (unter anderem die schwache Entwicklung der Brutto-lohn- und -gehaltssumme) und die starken Schwankungen der gewinnabhängigen Steuern aus.

Ein leichtes Gegengewicht schufen die Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit, die nach zuvor verhaltener Entwicklung im letzten Jahr infolge umfangreicher Beihilfenrückzahlungen von Landesbanken sprunghaft um 2½ Mrd € anwuchsen. Dies stellt aber nur einen Einmaleffekt dar, der zudem von Mehrausgaben für Rekapitalisierungen per saldo etwa neutralisiert wurde. Außerdem wurden die Haushalte der Länder in zunehmendem Maße durch Vermögensverwertungen finanziert. Die Erlöse aus Darlehensrückflüssen und Verkäufen von Beteiligungen und Sachvermögen stiegen von 3 Mrd € im Jahr 2000 auf zuletzt 5 Mrd €. Bei den Zuweisungen von anderen staatlichen Ebenen blieben die Veränderungen begrenzt. Der leichte Zuwachs auf 43½ Mrd € ist weitgehend auf gestie-

*... teilweise
kompensiert
durch Beihilfen-
rückzahlungen
und
Vermögens-
verwertung*

¹ Vgl.: Deutsche Bundesbank, Ein disaggregierter Ansatz zur Analyse der Staatsfinanzen: die Entwicklung der öffentlichen Finanzen in Deutschland in den Jahren 2000 bis 2005, Monatsbericht, März 2006, S. 63 ff. Während dort die Finanzlage in der Abgrenzung der VGR untersucht wurde, steht hier die haushaltmäßige Entwicklung im Fokus.

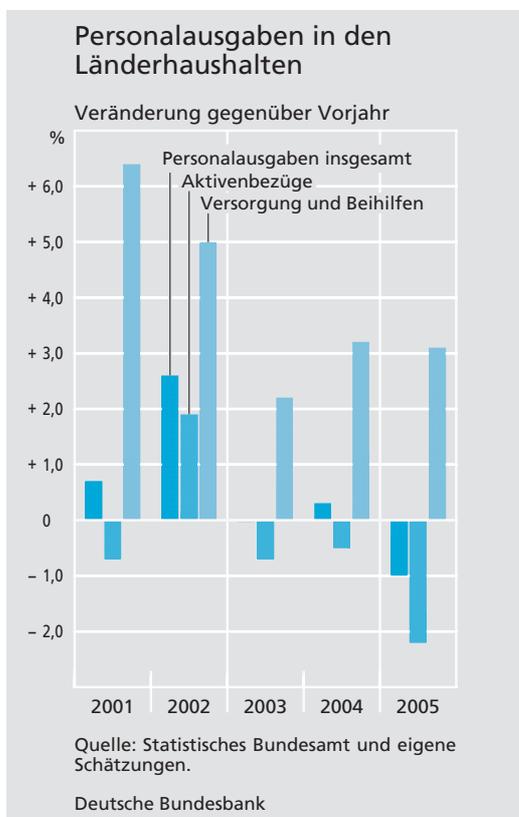
² Vgl.: Deutsche Bundesbank, Die Entwicklung der Länderfinanzen seit Mitte der neunziger Jahre, Monatsbericht, Juni 2001, S. 59 ff.

Einnahmen und Ausgaben der Länder

Position	2000	2001	2002	2003	2004 ts)	2005 ts)
	Mrd €					
Einnahmen						
Steuern	174,8	164,5	161,0	160,6	163,3	163,9
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	4,5	3,6	4,4	4,4	4,6	7,1
Einnahmen der Kapitalrechnung	3,2	4,7	4,3	4,2	4,9	5,1
Einnahmen von öffentlichen Haushalten	42,3	41,3	42,2	43,2	42,4	43,5
Sonstige Einnahmen	15,5	16,9	16,9	16,8	17,4	16,5
Gesamteinnahmen	240,4	230,9	228,8	229,2	232,6	236,2
Ausgaben						
Personalausgaben insgesamt	94,7	95,3	97,8	97,8	98,1	97,1
Aktivenbezüge	75,3	74,8	76,2	75,7	75,3	73,7
Versorgung und Beihilfen	19,3	20,5	21,6	22,1	22,8	23,5
Zuweisungen an öffentliche Haushalte	56,5	54,9	56,8	57,7	56,0	59,8
Laufender Sachaufwand	23,4	23,4	23,0	22,0	22,0	22,2
Zinsausgaben	19,0	19,5	20,0	20,5	20,8	20,9
Laufende Zuschüsse	31,9	35,1	37,6	39,1	39,5	36,4
Investitionsausgaben 1)	25,3	27,3	22,8	22,6	20,2	23,4
Gesamtausgaben	250,8	255,5	258,0	259,7	256,6	259,8
Finanzierungssaldo	- 10,4	- 24,6	- 29,2	- 30,5	- 24,0	- 23,6
	Veränderung gegenüber Vorjahr in %					
Einnahmen						
Steuern	2,8	- 5,9	- 2,1	- 0,2	1,7	0,4
Einnahmen aus wirtschaftlicher Tätigkeit	7,3	- 21,0	24,3	0,2	4,5	52,9
Einnahmen der Kapitalrechnung	- 49,2	47,7	- 8,2	- 2,8	16,9	5,5
Einnahmen von öffentlichen Haushalten	0,8	- 2,6	2,3	2,3	- 1,9	2,7
Sonstige Einnahmen	- 0,2	9,0	- 0,1	- 0,7	3,9	- 5,4
Gesamteinnahmen	0,9	- 3,9	- 0,9	0,2	1,5	1,5
Ausgaben						
Personalausgaben insgesamt	0,8	0,7	2,6	0,0	0,3	- 1,0
Aktivenbezüge	- 0,2	- 0,7	1,9	- 0,7	- 0,5	- 2,2
Versorgung und Beihilfen	4,9	6,4	5,0	2,2	3,2	3,1
Zuweisungen an öffentlichen Haushalte	4,6	- 2,9	3,5	1,6	- 2,9	6,7
Laufender Sachaufwand	2,9	- 0,4	- 1,6	- 4,1	0,0	0,8
Zinsausgaben	- 0,2	2,8	2,6	2,6	1,1	0,5
Laufende Zuschüsse	0,8	10,3	7,1	3,9	1,1	- 7,8
Investitionsausgaben 1)	0,7	7,9	- 16,6	- 1,0	- 10,6	16,1
Gesamtausgaben	1,8	1,9	1,0	0,6	- 1,2	1,3

Quelle: Statistisches Bundesamt, Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts (bis 2003), danach viertel-

jährliche Kassenergebnisse der öffentlichen Haushalte. —
1 Ohne Investitionszuweisungen an öffentliche Haushalte.



gene Mittel von der EU zurückzuführen. Die Zahlungen des Bundes sanken hingegen im Gesamtzeitraum etwas auf zuletzt 35 ½ Mrd €. Sinkenden Ergänzungszuweisungen standen dabei insbesondere wachsende Einnahmen im Zusammenhang mit der Hartz IV-Reform gegenüber, die aber an die Gemeinden weiterzuleiten sind. Per saldo wirkte sich die Entwicklung der Zuweisungen für die Länder belastend aus.

*Insgesamt
verhaltener
Ausgaben-
zuwachs*

Die Ausgaben der Länder wuchsen seit dem Jahr 2000 um insgesamt 3 ½ %, wovon rund ein Prozentpunkt auf die Einmalbelastung durch die Rekapitalisierung der Landesbanken im Jahr 2005 zurückzuführen ist. Während die laufenden Ausgaben um 6 % zunahm, gingen die investiven Ausgaben (einschl. der Investitionszuweisungen an die

Gemeinden, aber ohne die Rekapitalisierung der Landesbanken) deutlich um beinahe 15 % zurück. Bei der Einordnung des Ausgabenanstiegs ist zu beachten, dass einzelne Faktoren, die die Einnahmenentwicklung bremsen, gleichzeitig zu einem gedämpften Ausgabenwachstum beitrugen. So schlug sich die allgemein moderate Lohnentwicklung auch im öffentlichen Dienst und bei der Anpassung der Beamtenpensionen nieder. Die an die Steuereinnahmen gekoppelten Zuweisungen an die Kommunen sanken im Zuge des Aufkommensrückgangs ebenfalls. Insgesamt wird die Analyse der Haushaltskennzahlen der Länder dadurch erschwert, dass Ausgliederungen von Einrichtungen aus den Kernhaushalten die Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen insgesamt, vor allem aber einzelner Kategorien deutlich beeinflussten (vgl. dazu auch die Erläuterungen auf S. 37).

Den größten Ausgabenblock in den Länderhaushalten bilden die Personalausgaben. Mit 97 Mrd € im letzten Jahr hatten sie einen Anteil von 37 ½ % an den Gesamtausgaben und lagen um 2 ½ % über dem Niveau des Jahres 2000 (vgl. zur Entwicklung das oben stehende Schaubild). Dabei sind die Aufwendungen für Versorgung und Beihilfen mit 21 ½ % weit überdurchschnittlich gestiegen. Ausschlaggebend hierfür war die kräftige Zunahme der Versorgungsempfänger um ein Sechstel. Beim aktiven Personal war die Entwicklung in den letzten Jahren dagegen stark gedämpft. Die finanzstatistischen Angaben weisen für 2005 sogar einen Ausgabenrückgang um gut 2 % gegenüber dem Jahr 2000 aus. Zwar haben sowohl Kürzungen beim Urlaubs- und

*Personal-
ausgaben:
Steigende
Versorgungs-
lasten durch
Ausglieder-
ungen
überlagert*

Zur Ausgliederung von Einrichtungen aus den Kernhaushalten

Die strikten Vorgaben sowohl des Haushalts- als auch des öffentlichen Dienstrechts werden häufig als übermäßige Einschränkung von Flexibilität und Effizienz bei der Erbringung staatlicher Leistungen kritisiert. Da ein vollständiger Rückzug des Staates aus vielen Aufgabengebieten abgelehnt wird und angesichts bestehender Strukturen kurzfristig nur bedingt praktikabel erscheinen mag, wird die Ausgliederung von Einrichtungen aus den Kernhaushalten als Möglichkeit angeführt, die Wirtschaftlichkeit zu erhöhen.

Beispielhaft sei auf die Verwaltung von Bauten und Liegenschaften hingewiesen. Wenn diese den Behörden von ausgegliederten Betrieben gegen Entgelt zur Verfügung gestellt werden, könnten die Kosten insgesamt niedriger ausfallen als bei verwaltungsinterner Leistungserstellung. Besonders wichtig scheint dabei der mit der Rechnungsstellung verbundene Anreiz, den Bedarf kritisch zu überprüfen und nicht mehr benötigte Einheiten anderen Nachfragern zu überlassen. Bei Hochschulen wird dagegen größeres Gewicht auf die Autonomie in der Mittelverwendung gelegt. Im Landeshaushalt vollständig verbuchte Universitäten erhalten weitgehende Vorgaben zum Mitteleinsatz. Bei einer Ausgliederung und Finanzierung über ein Globalbudget des Landes kann die Hochschule dagegen eigenverantwortlicher wirtschaften.

Ausgliederungen erleichtern dabei gleichzeitig, Ausgabenobergrenzen einzuhalten, wenn die Einrichtungen eigene Einnahmen erzielen, die dann nicht mehr durch den Landeshaushalt geleitet werden. Statt der Gesamtausgaben dieser Einrichtungen wird nur noch ein entsprechend kleinerer Zuschussbedarf im Haushalt ausgewiesen. Insofern kann die Ausgabenentwicklung mit Hilfe von Ausgliederungen in ein günstigeres Licht gerückt werden. Problematischer noch erscheint in dieser Hinsicht aber die Ermächtigung zur Kreditaufnahme für ausgegliederte Einheiten. In diesem Fall geben die Kernhaushalte nur noch eingeschränkt Aufschluss über die tatsächliche Finanzlage der Länder. Bisher wurde von dieser Möglichkeit durchaus in einigen Fällen Gebrauch gemacht. So werden beispielsweise in den Haushaltsgesetzen von Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz Bau- und Liegenschaftsbetriebe und auch ein Straßenbaubetrieb ermächtigt, Ausgaben über die Aufnahme von Krediten zu finanzieren. Im baden-württembergischen Haushaltsgesetz wird eine Einrichtung befugt, Ausgaben des Landes im Straßenbau über Kredite vorzufinanzieren, wobei deren Gesamtrahmen eingeschränkt wird. Bremen unterhält einen allgemeinen Kapitaldienstfonds zur Vorfinanzierung von Landesausgaben mit jährlicher Ermächtigung zur Darlehensaufnahme. Wie in Hamburg gibt es dort auch ein Sondervermögen, das Hafenummaßnahmen über Kredite abwickeln darf. Ausgegliederten Hochschulen werden dagegen bisher offenbar nur sehr vereinzelt Kreditermächtigungen zugestanden mit der Auflage, dass der Kapitaldienst gesichert sein muss.

Ein Ausgliedern von Defiziten in Nebenhaushalte ist kein Ersatz für Konsolidierung und muss daher nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Budgetgrundsätze der Klarheit und der Vollständigkeit sehr kritisch hinterfragt werden. Solche ausgegliederten Kreditaufnahmen bergen die Gefahr, dass die verfassungsmäßigen Kreditgrenzen letztlich völlig wirkungslos werden, wenn diese Einrichtungen Verluste machen, die am Ende neben der regulären Neuverschuldung durch eine Schuldenübernahme des Staates ausgeglichen oder mittels investiv verbuchter Kapitalnachschüsse durch Kredite finanziert werden.

Die Begrenzung der Personalaufwendungen der Länder ist wegen ihres Anteils von durchschnittlich fast 40 % an den Gesamtausgaben und ihrer eingeschränkten Flexibilität angesichts der Vorgaben des öffentlichen Dienst- und Tarifrechts bei stagnierenden Einnahmen durchaus entscheidend. Im Fall von Ausgliederungen bleibt das Land aber letztlich in der Finanzierungsverantwortung, und auch die Bestimmungen für Beschäftigte im öffentlichen Dienst gelten zunächst fort, so dass die Möglichkeiten zur kurzfristigen Kostensenkung an dieser Stelle zu relativieren sind. In den Haushalten kommt es zu Verschiebungen von Personalausgaben und laufendem Sachaufwand sowie Investitionen hin zu Zuschüssen an Unternehmen.

Durch Ausgliederungen wird ein Vergleich der Haushaltsdaten im Zeitablauf sowie unter den Ländern erheblich erschwert. Für die Haushaltsjahre 2001 bis 2004 weist das Bundesfinanzministerium in den Übersichten zu den endgültigen Ergebnissen der Länderhaushalte Personalausgabenausgliederungen von gut 2 ½ Mrd € aus. Allein im Jahr 2005 könnte der Effekt (auch im Zusammenhang mit Aufgabenverlagerungen auf Gemeinden) bei gut 1 Mrd € gelegen haben. Hierum bereinigt betrug der jahresdurchschnittliche Personalausgabenzuwachs (einschl. Versorgungsausgaben) 2001 bis 2005 nicht mehr nur ½ %, sondern knapp 1 ½ %. Im laufenden Jahr setzen sich die Ausgliederungen offenbar verstärkt fort. Die Auswirkungen auf den ausgewiesenen laufenden Sachaufwand sind dagegen nicht eindeutig, da mitunter Mieten oder Dienstleistungsentgelte an die Betriebe gezahlt werden, die den unmittelbar dämpfenden Effekt der Ausgliederungen überwiegen können. Für die im Kernhaushalt verbuchten Sachinvestitionen ergeben sich Rückgänge. Im Jahr der Ausgründung des rheinland-pfälzischen Baubetriebs war mit einer Verminderung der Sachinvestitionen des Landes um fast drei Fünftel ein besonders starker Effekt zu beobachten. Über alle Länder hinweg betrachtet dürften Ausgliederungen etwa ein Fünftel zum Rückgang der Bauinvestitionen beigetragen haben. Sofern anschließend Investitionszuschüsse an die Einrichtung fließen, werden die verfassungsmäßigen Grenzen der Kreditaufnahme im Haushalt aber nicht verengt, sondern lediglich Sachinvestitionen durch Zuweisungen ersetzt.

Weihnachtsgeld für Beamte sowie bei neu eingestellten Tarifbeschäftigten als auch eine Rückführung der Beschäftigtenzahl durch Personaleinsparungen Entlastungen bewirkt, der absolute Ausgabenrückgang ist aber eher die Folge der Ausgliederung von Einrichtungen wie Hochschulen und Betrieben aus den Landeshaushalten.

*Zuweisungen
an die
Gemeinden nur
leicht gestiegen*

Von großem Gewicht sind auch die Zuweisungen der Länder an andere Gebietskörperschaften. 2005 entfielen hierauf 59 ½ Mrd € oder knapp 23 % der Ausgaben. Gegenüber dem Jahr 2000 ist das Volumen um gut 3 Mrd € gestiegen. Die Gemeinden erhielten dabei 54 Mrd € und damit 2 Mrd € mehr als im Jahr 2000. Doch war dieser Anstieg ausschließlich eine Folge der HartzIV-Reform. Neben der Durchleitung von Bundesmitteln haben sich die Länder bereit erklärt, ihre auf die Reform zurückzuführenden Entlastungen beim Wohngeld über höhere Zuweisungen an die Gemeinden weiterzugeben. Insgesamt müssten im letzten Jahr in diesem Zusammenhang mithin rund 5 Mrd € an die Kommunen geflossen sein. Ohne diesen HartzIV-Effekt sind die Zuweisungen an die Gemeinden merklich gesunken.

*Zinsausgaben
und laufende
Zuschüsse
deutlich
gewachsen*

Bei ihren Zinsausgaben profitierten die Länder von den günstigen Finanzierungsbedingungen an den Kapitalmärkten. Bezieht man die Zinsausgaben auf den Schuldenstand zum Vorjahrsende, lag die Durchschnittsverzinsung im Jahr 2005 mit gut 4 ½ % um rund einen Prozentpunkt oder beinahe ein Fünftel unter dem Wert des Jahres 2000. Dem stand aber eine deutliche Zunahme der Schulden gegenüber. Im Ergebnis wuchsen die Zinskos-

ten seit dem Jahr 2000 um 10 % auf 21 Mrd € oder 8 % der Gesamtausgaben. Die laufenden Zuschüsse an private Haushalte und Unternehmen stiegen mit insgesamt 14 % noch kräftiger. Durch Minderausgaben beim Wohngeld infolge der HartzIV-Reform lagen die Zahlungen an private Haushalte 2005 zwar um 1 Mrd € niedriger als im Jahr 2000. Dagegen sind die Zuschüsse an Unternehmen in dieser Zeit nicht zuletzt infolge der Ausgliederung von Einrichtungen um gut 40 % auf knapp 21 Mrd € gestiegen. Mehr als die Hälfte dieses Anstiegs dürfte allein darauf zurückzuführen sein, dass statt Personalausgaben nun Zuschüsse an die betreffenden Hochschulen und Betriebe ausgewiesen werden.

Die Sachinvestitionen der Länder wurden kontinuierlich zurückgeführt. Mit 6 ½ Mrd € lagen sie 2005 um 2 Mrd € unter dem Niveau des Jahres 2000. Hier schlugen sich neben Kürzungen zur Begrenzung der Defizite auch Ausgliederungen von Bau- und Liegenschaftsbetrieben nieder, deren Investitionen nicht mehr in den Landeshaushalten erfasst werden. Investitionszuschüsse an Unternehmen und Darlehensvergaben wurden um insgesamt 3 ½ Mrd € ebenfalls deutlich verringert. Der Beteiligungserwerb schwankte dagegen stark.³⁾ Um Sondereffekte bereinigt hat sich sein Niveau praktisch kaum verändert. Alles in allem kam es bei den Investitionen zu einem merklichen Rückgang.

*Investitionen
unter
Schwankungen
rückläufig*

³ Höhepunkte gab es 2001 mit der Kapitalerhöhung bei der Bankgesellschaft Berlin und einer gewichtigen Einlage bei der Landesbank Baden-Württemberg und besonders 2005 durch umfangreiche Rekapitalisierungen von Landesbanken nach Beihilfenrückzahlungen und die Aufstockung des Eigenkapitals zweier Landesbetriebe von Nordrhein-Westfalen.

Vergleich von Kennzahlen der konsolidierten Länder- und Gemeindehaushalte für das Jahr 2005

in € je Einwohner

Position	Alte Flächenländer	Nordrhein-Westfalen NW	Bayern BY	Baden-Württemberg BW	Niedersachsen NI	Hessen HE	Rheinland-Pfalz RP	Schleswig-Holstein SH	Saarland SD	Länder insgesamt
Schulden 1)	6 400	8 170	3 210	4 470	7 670	6 830	8 050	8 500	9 660	7 150
Finanzierungssaldo	- 300	- 470	- 50	- 180	- 400	- 160	- 330	- 600	- 760	- 320
korrigierter Finanzierungssaldo 2)	- 310	- 380	- 30	- 230	- 380	- 410	- 400	- 610	- 760	- 310
korrigierte Gesamteinnahmen 3)	3 370	3 460	3 460	3 400	3 260	3 550	3 190	3 240	3 180	3 590
korrigierte Gesamtausgaben 4)	3 680	3 840	3 490	3 630	3 640	3 960	3 590	3 850	3 930	3 900
darunter:										
korrigierte laufende Ausgaben 5)	3 320	3 570	3 040	3 240	3 360	3 580	3 250	3 440	3 570	3 480
Zinsausgaben	280	330	140	220	350	300	340	360	430	310
nachrichtlich:										
Personalausgaben	1 680	1 680	1 700	1 770	1 530	1 690	1 650	1 650	1 710	1 660
davon:										
Aktivenbezüge 6)	1 330	1 330	1 350	1 410	1 210	1 310	1 320	1 300	1 260	1 360
Versorgung 6)	350	350	350	360	320	380	330	360	450	310
Sachinvestitionen	290	210	390	330	210	350	270	300	250	300

Position	Neue Flächenländer	Sachsen SN	Brandenburg BB	Sachsen-Anhalt ST	Thüringen TH	Mecklenburg-Vorpommern MV	Berlin BE	Hamburg HH	Bremen HB	Länder insgesamt
Schulden 1)	6 870	4 020	7 700	9 390	7 940	7 660	17 270	12 420	18 960	7 150
Finanzierungssaldo	- 200	20	- 160	- 460	- 330	- 230	- 940	- 210	- 1 730	- 320
korrigierter Finanzierungssaldo 2)	- 120	120	- 120	- 360	- 250	- 200	- 800	- 410	- 1 750	- 310
korrigierte Gesamteinnahmen 3)	4 220	4 260	4 170	4 280	3 990	4 410	4 780	4 800	4 410	3 590
korrigierte Gesamtausgaben 4)	4 340	4 140	4 290	4 640	4 240	4 600	5 580	5 210	6 030	3 900
darunter:										
korrigierte laufende Ausgaben 5)	3 580	3 280	3 610	3 900	3 580	3 850	5 290	4 730	4 940	3 480
Zinsausgaben	310	190	340	420	360	340	710	580	760	310
nachrichtlich:										
Personalausgaben	1 470	1 440	1 390	1 530	1 510	1 550	1 960	1 940	1 930	1 660
davon:										
Aktivenbezüge 6)	1 430	1 400	1 350	1 470	1 470	1 510	1 580	1 370	1 390	1 360
Versorgung 6)	40	30	40	60	40	40	370	570	540	310
Sachinvestitionen	420	500	400	350	400	410	100	300	220	300

Quelle: Statistisches Bundesamt sowie eigene Berechnungen. — 1 Kreditmarktschulden im weiteren Sinne, Schulden der Länder beim Bund sowie Kassenkredite. — 2 Um Vermögenserwerbe und -verwertungen sowie um Beihilfenrückzahlungen von Landesbanken korrigiert. — 3 Ohne Beiträge der Zahler im Länderfinanzgleich (LFA) und abzüglich Gebühreneinnahmen sowie Lan-

desbanken-Rückzahlungen und Vermögensverwertung. — 4 Ohne Ausgaben der Zahlerländer im LFA und abzüglich Gebühreneinnahmen sowie Vermögenserwerbe. — 5 Ohne Ausgaben der Zahlerländer im LFA und abzüglich Gebühreneinnahmen. — 6 Aufteilung der Beihilfeaufwendungen auf Aktive und Versorgungsempfänger geschätzt.

Die Finanzlage in den einzelnen Bundesländern

*Deutliche
Unterschiede
bei Defiziten
und ...*

Die Lage der öffentlichen Finanzen stellt sich in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich dar.⁴⁾ Beim Vergleich der in der Kassenstatistik ausgewiesenen Finanzierungssalden verzeichnete Sachsen im letzten Jahr einen Überschuss, und auch in Bayern blieb das Defizit eng begrenzt. Deutlich überdurchschnittlich war das Defizit je Einwohner in Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und vor allem dem Saarland. In den Stadtstaaten Berlin und insbesondere Bremen war die Lage sogar noch bedrohlicher. Aus den Schuldenständen resultierende Differenzen bei den Zinsausgaben erklären zwar einen guten Teil der Diskrepanzen, waren aber nicht allein entscheidend. Die Unterschiede stellen sich etwas anders dar, wenn die Defizite um Vermögenserwerbe und -veräußerungen (einschl. Darlehen) und die Landesbanken-Beihilfenrückzahlungen in einigen Ländern bereinigt werden, um die strukturelle Haushaltslage möglicherweise überlagernde Effekte herauszurechnen (vgl. die Tabelle auf S. 39 sowie das Schaubild auf S. 41). Vor allem in Hamburg, Hessen und Rheinland-Pfalz verschlechtert sich dann das Bild, während sich insbesondere in Berlin, Nordrhein-Westfalen und den neuen Bundesländern gewisse Verbesserungen ergeben.

... Schulden

Die Finanzpolitik der Vergangenheit spiegelt sich in den Schulden der einzelnen Länder wider. Auch hier zeigen sich erhebliche Divergenzen. Die Spannweite reichte von 3 200 € je Einwohner in Bayern bis zu fast 19 000 € in Bremen. Während die Verbindlichkeiten Bay-

erns, Sachsens und Baden-Württembergs den Länderdurchschnitt um deutlich mehr als ein Drittel unterschritten, lagen die Schulden in allen Stadtstaaten mehr als zwei Drittel darüber. Unter den Flächenländern übertrafen das Saarland und Sachsen-Anhalt den Durchschnitt immerhin um rund ein Drittel. Dabei hat sich die Streuung der Schulden in den vergangenen Jahren noch weiter erhöht.

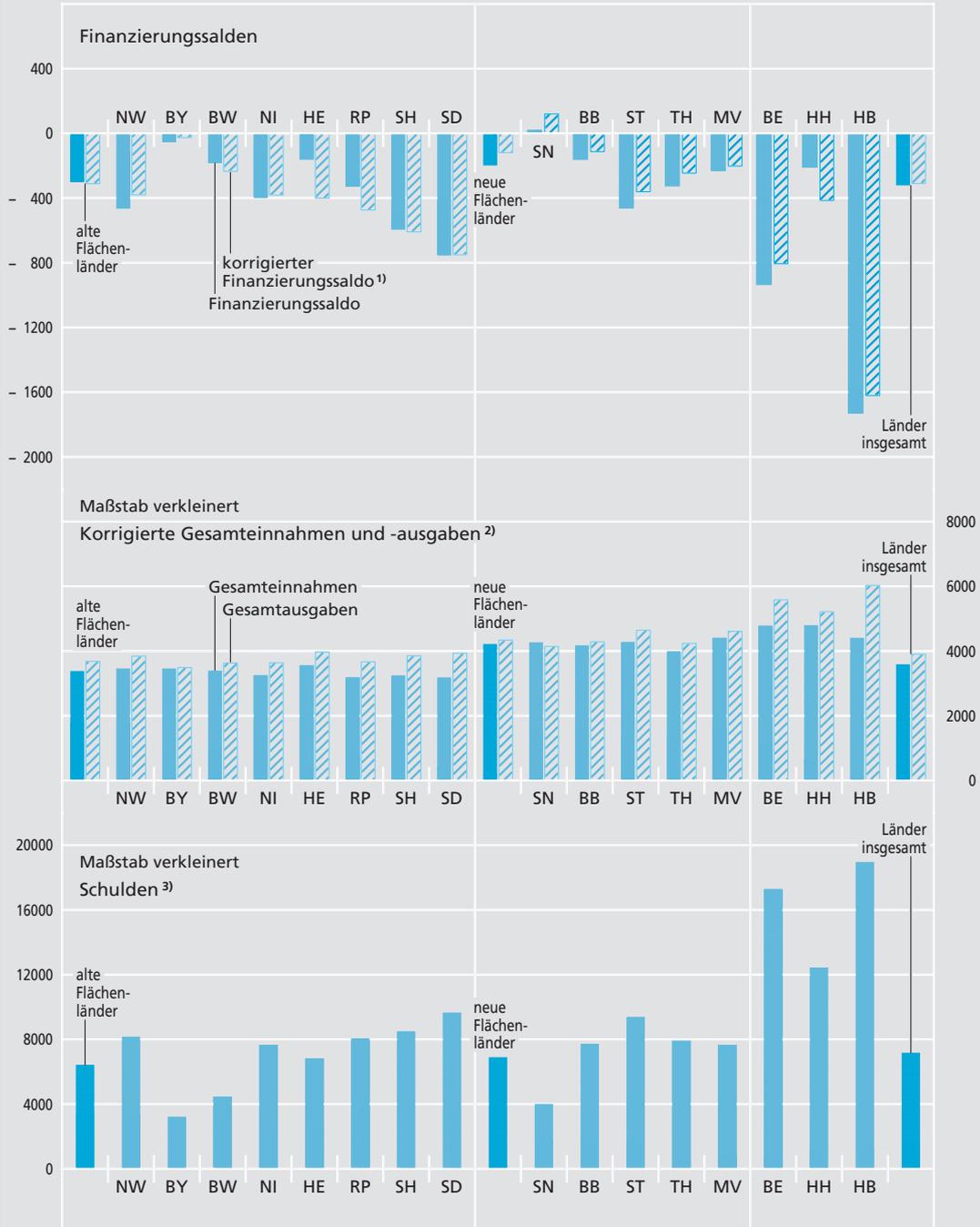
Der länderweise Vergleich der Gesamteinnahmen und -ausgaben (je Einwohner) ist mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. So stellen Zahlungen im Länderfinanzausgleich keine „echten“ in dem jeweiligen Land wirksam werdenden Ausgaben dar. Deshalb werden sie bei dem hier vorgenommenen Vergleich von den Ausgaben und Einnahmen der Kassenstatistik abgezogen. Außerdem haben die Länder in unterschiedlichem Maße Einrichtungen, die sich teilweise über Gebühren finanzieren, aus ihren Kernhaushalten ausgegliedert. Hierdurch kann es neben Auswirkungen auf die in den Haushalten ausgewiesenen Gesamteinnahmen und -ausgaben zu erheblichen Verschiebungen bei einzelnen Ausgabenkategorien kommen, die eine Gegenüberstellung erschweren. Um den Effekt auf die Gesamteinnahmen und -ausgaben möglichst zu neutralisieren, wurden die verbliebenen Gebührenerlöse „netto“ gestellt, das heißt von den Gesamteinnahmen und

*Länderweiser
Vergleich von
Haushalts-
kennzahlen mit
Schwierigkeiten
verbunden*

⁴ Um dabei auch die Stadtstaaten angemessen beurteilen zu können und Verzerrungen durch unterschiedlich weit gehende Aufgabenverlagerungen auf die Kommunen auszuschließen, wird die Gemeindeebene für Ländervergleiche hinzugerechnet. Grundsätzlich werden die Kennzahlen auf die Einwohnerzahl bezogen, um unterschiedlich große Länder vergleichbar zu machen.

Haushaltskennzahlen der Länder und ihrer Gemeinden im Jahr 2005

Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. — 1 Korrigiert um Vermögenserwerbe und -verwertungen sowie Landesbank-Rückzahlungen. — 2 Bereinigte Einnahmen und Ausgaben abzüglich der Leistungen in den Länderfinanzausgleich bei ausgleichspflichtigen Ländern und aller Gebühreneinnahmen. Von den Einnahmen wurden zudem die Vermögensverwertungen und Landesbank-Rückzahlungen, von den Ausgaben die Vermögenserwerbe abgesetzt. — 3 Kreditmarktschulden im weiteren Sinne, Länderschulden gegenüber dem Bund sowie Kassenkredite.

Deutsche Bundesbank

Finanzkraft je Einwohner vor und nach Finanzausgleich 2005 *)

in % des gesamtdeutschen Durchschnitts

Position	ohne Umsatzsteuer 1)	vor LFA 2)	nach LFA	nach allgemeinen BEZ	nach Sonderbedarfs-BEZ 3)
Westdeutsche Flächenländer					
Hessen	129,1	113,6	102,6	101,3	95,5
Bayern	124,3	109,0	101,5	100,2	94,5
Baden-Württemberg	123,2	110,6	101,9	100,6	94,8
Nordrhein-Westfalen	110,6	99,8	98,7	97,4	91,8
Rheinland-Pfalz	96,9	92,0	95,0	95,4	90,4
Schleswig-Holstein	92,9	93,4	95,5	95,5	90,7
Saarland	83,1	89,9	94,4	95,2	92,1
Niedersachsen	81,2	93,9	95,7	95,5	90,1
Stadtstaaten					
Hamburg	179,0	145,8	136,7	135,0	127,2
Bremen	101,5	98,0	121,2	127,1	123,5
Berlin	86,5	88,5	118,8	126,6	143,0
Alte Bundesländer zusammen	111,8	103,4	101,5	101,0	96,5
Brandenburg	45,0	83,4	92,9	95,3	116,7
Thüringen	40,1	81,8	92,1	94,7	118,3
Sachsen	39,4	82,3	92,2	94,7	117,6
Mecklenburg-Vorpommern	37,9	82,5	93,0	95,6	119,9
Sachsen-Anhalt	33,1	82,8	92,6	95,1	119,6
Neue Bundesländer zusammen	39,2	82,6	92,5	95,0	118,2

* Vorläufige Zahlen. Quelle: Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. — 1 Anteile der Länder an den Gemeinschaftsteuern (ohne Umsatzsteuer) sowie Ländersteuern nach örtlichem Aufkommen. — 2 Nach Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen, einschl. der gemäß § 8 FAG zu 64 % zu berücksichtigenden normierten Steuereinnahmen der Gemeinden, vor Finanzausgleich unter den Ländern (i.e.S.). — 3 Sonderbedarfs-Bundes-

ergänzungszuweisungen werden gezahlt für die neuen Länder (einschl. Berlin) sowohl zur Deckung von Sonderlasten aus dem infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft als auch zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit im Zusammenhang mit Hartz IV (ohne Berlin) und an kleine Länder wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung.

Deutsche Bundesbank

-ausgaben der einzelnen Länder abgesetzt.⁵⁾ Vermögenserwerbe (einschl. der Darlehensvergaben), die die strukturelle Ausgabenbelastung überlagern können, wurden aus den Gesamtausgaben ebenso herausgerechnet wie vergleichbare Erlöse bei den Einnahmen.

Auf der Einnahmenseite wird deutlich, dass der Länderfinanzausgleich Unterschiede im Hinblick auf die Steuereinnahmen erheblich verringert, wohingegen die originäre Finanzkraft weiterhin stark auseinander fällt. Nach Länderfinanzausgleich und Ergänzungszuweisungen hatten letztlich die Stadtstaaten sowie die ostdeutschen Länder merkliche Vorsprünge, die insbesondere aus der Höhergewichtung der Einwohnerzahl von Stadtstaaten im Länderfinanzausgleich beziehungs-

weise den Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen resultierten (vgl. oben stehende Tabelle). Dies schlug sich letztlich auch in überdurchschnittlichen Werten für die Gesamteinnahmen nieder.

Auf der Ausgabenseite wurden bei den laufenden Aufwendungen (ohne Zahlungen im Länderfinanzausgleich und abzüglich der Gebühreneinnahmen) erheblich höhere Pro-Kopf-Zahlungen vor allem der Stadtstaaten und – mit Ausnahme Sachsens – auch der ostdeutschen Länder verzeichnet (vgl. die Tabelle auf S. 39 und das Schaubild auf S. 43). Die Personalausgaben der Stadtstaaten lagen um gut ein Sechstel über dem Durchschnitt, bei den anderen Aufwendungen wurde die-

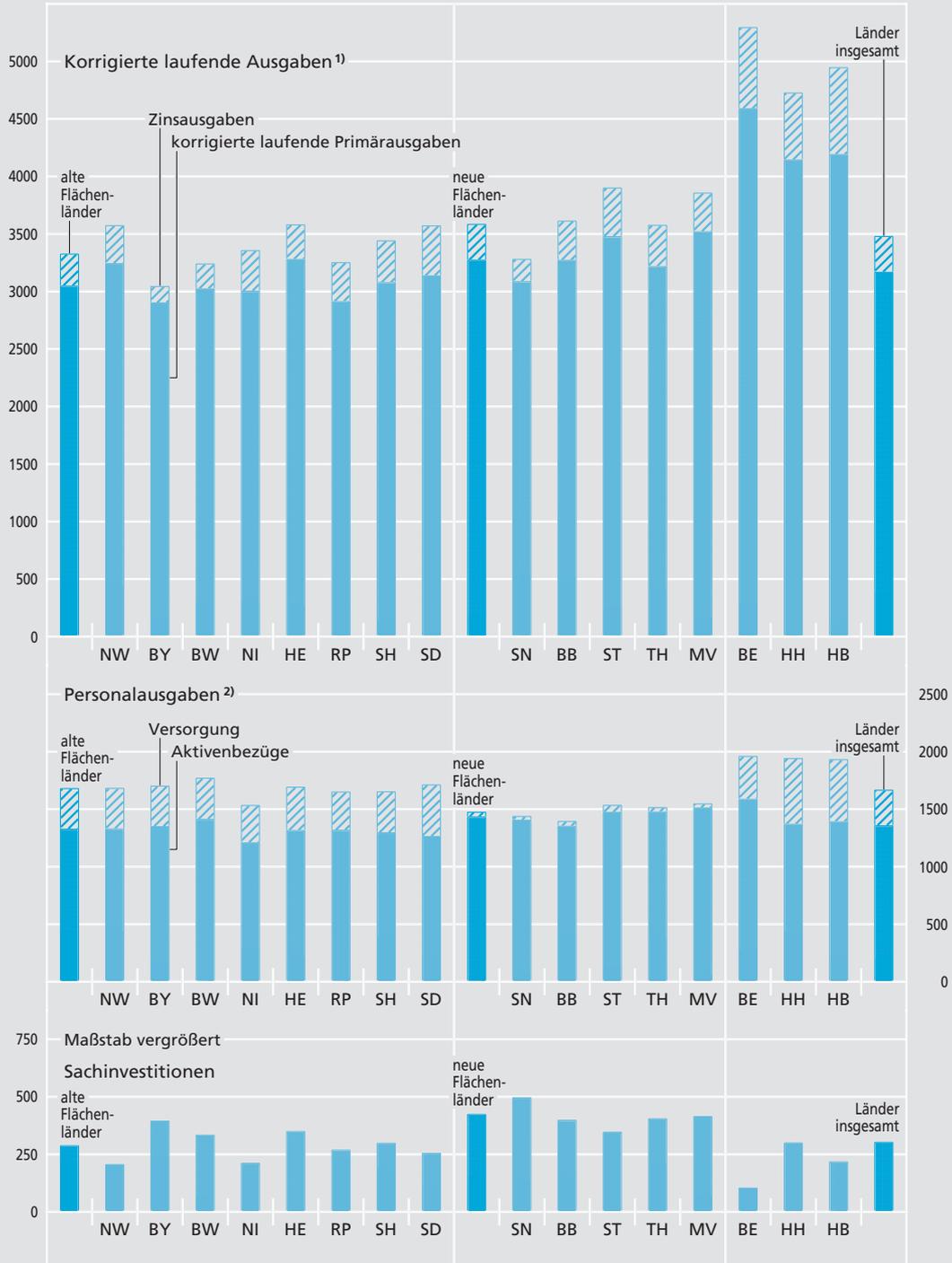
*Mehrausgaben
in den Stadtstaaten und in
Ostdeutschland*

⁵⁾ Auf eine Korrektur jeder einzelnen Ausgabenkategorie wurde auf Grund unzureichender Information verzichtet.

*Erhebliche
Umverteilung
durch den
Finanzausgleich*

Ausgaben der Länder einschließlich ihrer Gemeinden im Jahr 2005

Euro je Einwohner



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. — 1 Ohne Ausgleichszahlungen der Zahlerländer im Länderfinanzausgleich und abzüglich der Gebühreneinnahmen. — 2 Aufteilung der Beihilfen auf Aktive und Versorgungsempfänger geschätzt.

Deutsche Bundesbank

ser sogar noch deutlicher übertroffen. Hohen Versorgungslasten in den alten Ländern standen überdurchschnittliche Aufwendungen für das aktive Personal in den neuen Bundesländern gegenüber. Trotz niedrigerer Entgelte fielen diese hier im Mittel um 8 % höher aus als in den westdeutschen Flächenländern. Mehrausgaben entstanden außerdem bei den Zuweisungen an öffentliche Haushalte – unter anderem für die Sonder- und Zusatzversorgung einiger Gruppen von DDR-Rentnern – und bei den Zuschüssen insbesondere an Unternehmen. Darüber hinaus war die Spannweite auch innerhalb der Ländergruppen beachtlich. Selbst nach Abzug der Zinsausgaben waren beispielsweise die korrigierten laufenden Ausgaben in Sachsen rund ein Achtel niedriger als in Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, in Nordrhein-Westfalen und Hessen gut 15 % höher als in Bayern und Rheinland-Pfalz. Bei den Sachinvestitionen, die zwar überwiegend von den Gemeinden vorgenommen werden, dabei aber nicht zuletzt von Zuweisungen der Länder abhängen, zeigte sich ein deutlicher Vorsprung der ostdeutschen Länder, insbesondere in Sachsen. In den westdeutschen Ländern lagen die Sachinvestitionen in Bayern am höchsten. Den letzten Platz belegte mit Abstand Berlin, dessen Sachinvestitionen nur gut ein Drittel des gesamtdeutschen Durchschnitts erreichten.

Zur Einhaltung der verfassungsmäßigen Verschuldungsgrenzen

Es besteht weitgehend Konsens, dass insbesondere angesichts der polit-ökonomischen

Anreize zur übermäßigen staatlichen Kreditaufnahme und der negativen Folgewirkungen die Notwendigkeit einer strikten rechtlichen Begrenzung der Staatsverschuldung besteht. In Deutschland orientieren sich die Verfassungen von Bund (Art. 115 GG) und Ländern grundsätzlich an der Goldenen Regel, nach der Kredite prinzipiell nur zur Finanzierung von Investitionen aufgenommen werden dürfen. Diese Regel hat grundsätzlich zum Ziel, die Generation, die von den Staatsausgaben profitiert, auch zu deren Finanzierung heranzuziehen. Sie vernachlässigt allerdings unter anderem, dass zukünftige Generationen nicht nur durch Kredite, sondern auch durch implizite Verbindlichkeiten wie beispielsweise Versorgungsansprüche belastet werden. Auch wird der Grundgedanke, dass Kreditaufnahmen an einen Vermögensaufbau zu binden sind, rechtlich nicht konsequent umgesetzt. So wird bei der Bestimmung der Kreditgrenze der Erlös aus Vermögensveräußerungen und Darlehensrückflüssen nicht von den Investitionen abgezogen, obwohl es sich hier um Desinvestitionen handelt. Wertminderungen durch Abschreibungen werden ebenfalls nicht abgesetzt. Auf diese Weise kann der Schuldenstand auch bei stagnierenden oder sogar sinkenden Vermögenswerten steigen.⁶⁾ Auch begründen einige investive Ausgaben wie etwa Investitionszuschüsse keinen Zuwachs des Landesvermögens. Darüber hinaus erscheint es problema-

Grundsätzliche Probleme der Verschuldungsgrenzen in Deutschland

⁶ Auf diese Punkte weisen auch die Rechnungshöfe hin. Vgl. dazu etwa den Beschluss der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 7. bis 9. Mai 2001. Vgl. zu diesem Themenkomplex auch: Deutsche Bundesbank, Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland, Monatsbericht, April 2005, S. 23 ff.

tisch, dass die verfassungsmäßigen Grenzen der Kreditaufnahme nur für die Aufstellung des Haushaltsplanes, nicht jedoch im Vollzug als bindend angesehen werden.

Landesrechtliche Verschuldungsgrenzen ...

Für die Länderhaushalte gilt Artikel 115 Absatz 1 Satz 2 GG, der die Kreditgrenze für den Bund bestimmt, nicht unmittelbar. In den Landesverfassungen finden sich aber Regelungen, die zumeist inhaltlich dem aktuellen Bundesrecht entsprechen. Das Vorliegen eines Ausnahmefalls, der eine erhöhte Kreditaufnahme rechtfertigt, wird zwar mitunter abweichend definiert. Artikel 109 Absatz 2 GG legt mit der Bindung der Haushaltswirtschaft an die Erfordernisse des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts aber eine Mindestnorm fest.

... und ihre Umsetzung

Die jeweiligen verfassungsmäßigen Vorgaben zur Begrenzung der Neuverschuldung werden von den Ländern teilweise unterschiedlich streng umgesetzt. Üblicherweise werden zur Bestimmung der Regelgrenze für die Neuverschuldung nur die eigenfinanzierten Investitionen herangezogen. Diese werden zumeist definiert als die in der Gruppierungsübersicht unter den Hauptgruppen 7 (Bauinvestitionen) und 8 (Sonstige Ausgaben für Investitionen und Investitionsfördermaßnahmen) verbuchten Ausgaben abzüglich der unter den Obergruppen 33 (Erhaltene Investitionszuweisungen aus dem öffentlichen Bereich) und 34 (Beiträge und sonstige Investitionszuschüsse) vereinnahmten Mittel. Allerdings sind die Absetzungen nicht gesetzlich vorgeschrieben. So hat beispielsweise das Land Berlin bei der Ermittlung seiner Kreditgrenze keine investiven Einnahmen gegenge-

rechnet. Ebenfalls zu einer nicht sachgerechten Ausweitung der Verschuldungsgrenzen führt unter anderem die Praxis einiger Länder, laufende Bundeszuschüsse für den regionalen Schienenverkehr in größerem Umfang investiv zu nutzen und so mit bereits ausfinanzierten Ausgaben die verfassungsmäßigen Verschuldungsgrenzen auszuweiten.⁷⁾ In Hessen werden dagegen die investiven Ausgaben enger gefasst als im übrigen Bundesgebiet, indem die umfangreichen aus dem kommunalen Steuerverbund finanzierten Investitionszuweisungen nicht zur Rechtfertigung einer Kreditaufnahme herangezogen werden dürfen.

Die anhand der Gruppierungsübersicht konkretisierten Verschuldungsgrenzen wurden in den letzten Jahren von vielen Ländern teilweise deutlich überschritten (vgl. beispielhaft zu den Haushaltsansätzen für 2005 und 2006 die Tabelle auf S. 46). Für das Jahr 2005 sahen die Planungen von Berlin, Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland und Schleswig-Holstein die Überschreitung der landesspezifischen Regelgrenzen vor. Im Haushaltsvollzug konnte Hessen diese zwar einhalten, stützte sich dabei aber maßgeblich auf umfangreiche Einmal Erlöse aus Immobilienverkäufen. Auch Rheinland-Pfalz sowie die finanzstarken Länder Baden-Württemberg und Hamburg setzten zur Wahrung der Grenzen beträchtliche Vermögensveräußerungen ein. Die ostdeutschen Bundesländer unterschritten zwar ihre verfassungsmäßigen Verschuldungsgrenzen. Dies

Verfassungsvorgaben in den meisten Ländern strukturell nicht eingehalten

⁷⁾ Auf diese Weise wird z. B. in Nordrhein-Westfalen der Verschuldungsspielraum um jährlich etwa ½ Mrd € ausgedehnt.

Haushaltsansätze für die Nettokreditaufnahme und eigenfinanzierte Investitionen 2005/2006

in Mio €

Position	Jahr	Baden- Würt- temberg BW	Bayern BY	Branden- burg BB	Hessen HE	Mecklen- burg- Vorpom- mern MV	Nieder- sachsen NI	Nord- rhein- West- falen NW	Rhein- land- Pfalz RP
(1) Nettokreditaufnahme (Kreditmarkt) (Grp. 32 abzgl. 59)	2005 2006	1 990 1 935	1 338 0	971 826	959 1 346	583 400	2 149 1 800	7 520 5 726	1 024 885
(2) Eigenfinanzierte Investitionen (Grp. 7, 8 abzgl. 33, 34)	2005 2006	2 006 2 005	3 139 3 296	1 142 1 084	1 151 1 355	670 603	865 924	5 964 3 274	1 039 923
(3) Abstand ¹⁾ [= (2) – (1)]	2005 2006	16 70	1 801 3 296	171 258	192 9	87 203	- 1 284 - 876	- 1 556 - 2 452	15 38
(4) Erlöse aus Veräußerungen von Gegenständen, Kapitalrück- zahlungen (Grp. 13)	2005 2006	457 305	0 0	18 17	849 923	10 14	649 859	11 16	168 139
(5) Darlehensrückflüsse aus dem öffentlichen und aus sonstigen Bereichen (Grp. 17, 18)	2005 2006	99 97	204 612	16 14	79 75	57 58	61 60	145 155	506 56
(6) Abstand bereinigt um Vermögens- verwertungen [= (3) – (4) – (5)]	2005 2006	- 541 - 331	1 597 2 684	136 227	- 737 - 989	21 130	- 1 994 - 1 794	- 1 712 - 2 623	- 659 - 157
(7) Globale Mehr(+) / Minder(-) aus- gaben, netto (Grp. 97 abzgl. 37) ²⁾	2005 2006	- 268 - 366	- 489 - 523	- 11 - 10	0 0	- 61 0	- 136 - 141	- 409 16	- 165 - 165
(8) Sonderbedarfs-Bundesergänzungs- zuweisungen Aufbau Ost	2005 2006			1 509 1 502		1 110 1 104			
	Jahr	Saarland SD	Sachsen SN	Sachsen- Anhalt ST	Schles- wig- Holstein SH	Thü- ringen TH	Berlin BE	Bremen HB	Ham- burg HH
(1) Nettokreditaufnahme (Kreditmarkt) (Grp. 32 abzgl. 59)	2005 2006	810 807	350 250	954 783	1 616 1 562	995 975	4 290 3 124	1 090 1 078	700 650
(2) Eigenfinanzierte Investitionen (Grp. 7, 8 abzgl. 33, 34)	2005 2006	279 276	1 635 1 821	972 888	554 513	1 097 1 071	1 463 1 372	673 484	890 891
(3) Abstand ¹⁾ [= (2) – (1)]	2005 2006	- 531 - 531	1 285 1 571	18 105	- 1 062 - 1 049	102 96	- 2 827 - 1 752	- 417 - 594	190 241
(4) Erlöse aus Veräußerungen von Gegenständen, Kapitalrück- zahlungen (Grp. 13)	2005 2006	2 10	1 1	49 34	4 4	17 78	183 148	64 ³⁾ 2 ³⁾	11 57
(5) Darlehensrückflüsse aus dem öffentlichen und aus sonstigen Bereichen (Grp. 17, 18)	2005 2006	16 6	20 22	38 40	6 6	9 9	86 188	4 1	23 87
(6) Abstand bereinigt um Vermögens- verwertungen [= (3) – (4) – (5)]	2005 2006	- 549 - 547	1 264 1 548	- 69 31	- 1 072 - 1 059	76 9	- 3 095 - 2 088	- 485 - 597	156 98
(7) Globale Mehr(+) / Minder(-) aus- gaben, netto (Grp. 97 abzgl. 37) ²⁾	2005 2006	0 1	0 0	- 40 - 61	- 20 46	- 146 - 33	- 122 - 105	- 136 - 65	- 541 - 98
(8) Sonderbedarfs-Bundesergänzungs- zuweisungen Aufbau Ost	2005 2006		2 746 2 733	1 657 1 649		1 507 1 500	2 003 1 994		

Quelle: Haushaltspläne einschl. Nachträge, eigene Berechnungen anhand der Gruppierungsübersicht. Für 2005 liegen z.T. noch keine oder nur vorläufige Haushaltsabschlüsse vor, so dass hier die Planungen ausgewertet wurden (Berlin: eigenfinanzierte Investitionen ohne Risikovorsorge für Bankgesellschaft Berlin; Hessen: 2005 Einnahmen und eigenfinanzierte Investitionen ohne Korrekturen aus Nachtrag; Bremen: 2006 Haushaltsentwürfe). — ¹ Die jeweiligen Verfassungsgrenzen der Kreditaufnahme wei-

chen mitunter von der hier vorgestellten Berechnung ab. Beispielfhaft genannt seien die Nichtkorrektur der Investitionen um investive Einnahmen in Berlin und die Absetzung der aus dem Steuerverbund mit den Kommunen finanzierten Investitionen in Hessen. — ² Globale Mehreinnahmen sind hier als Minderausgaben eingerechnet. — ³ Vermögensverwertungen von 661 Mio € (2005) bzw. 183 Mio € (2006) sind als globale Mehreinnahmen veranschlagt (s. Zeile (7)).

wurde allerdings durch die Bundesmittel zur Überwindung der Teilungsfolgen erheblich erleichtert (vgl. auch die Erläuterungen auf S. 52 f.). Bei Ausblendung von Einmalerlösen und Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen an die neuen Bundesländer hätte im letzten Jahr allein Bayern die verfassungsmäßigen Regelgrenzen für die Neuverschuldung klar eingehalten. Dies belegt die seit 2002 bestehende außerordentliche Brisanz der Haushaltsslage.

Landesverfassungsgerichtsurteile zu Überschreitungen von Kreditgrenzen

In den letzten Jahren wurde die Verfassungskonformität einiger Haushaltsgesetze vor Gericht überprüft. Die Rechtsprechung hatte letztlich aber nur sehr begrenzte Auswirkungen auf die Haushaltspolitik. So wurden im Jahr 2003 nachträglich die Haushaltsgesetze Nordrhein-Westfalens für die Jahre 2001 und 2002 wegen der Auflösung von zuvor kreditfinanzierten Rücklagen zur Einhaltung der Verschuldungsgrenze als verfassungswidrig eingestuft. Grundsätzlich ähnliche Transaktionen waren 2001 auch in Hamburg, Hessen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein eingeplant. Die praktischen Folgen des Urteils blieben indes begrenzt, da solche Rücklagen damals schon weitgehend verbraucht waren. Das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern hat die Haushaltsgesetze der Jahre 2003 bis 2005 für verfassungswidrig erklärt. Ausschlaggebend hierfür waren aber eher formale Fehler. Die strukturelle Unterfinanzierung wurde zwar kritisiert, war aber letztlich nicht entscheidend. Keinen Verfassungsverstoß in der hohen Kreditaufnahmeermächtigung sah der Staatsgerichtshof des Landes Hessen im Dezember 2005 in seinem Urteil zum Nachtragshaushalt 2002. Im

Rahmen eines Nachtragshaushalts kann demnach unter Umständen eine aufgetretene planwidrige Deckungslücke mit Krediten geschlossen werden. Gleichwohl kam es in Hessen auch in den Folgejahren zu Überschreitungen. Ein Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht über den schleswig-holsteinischen Nachtragshaushalt 2003 wurde nicht zu Ende geführt, da die Kläger nach dem Regierungswechsel 2005 ihren Antrag zurückzogen.

Im Falle Berlins wurden die Haushaltsgesetze der Jahre 2002 und 2003 als verfassungswidrig eingestuft. Die auf eine Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts gestützte Überschreitung der Regelgrenze wurde vom Landesverfassungsgericht als nicht hinreichend begründet gewertet. Dabei wurde allerdings die Option eingeräumt, sich auf eine schwere Haushaltsnotlage zu berufen und nach Ausschöpfen aller Kürzungspotenziale die Kreditgrenze fortgesetzt zu überschreiten. Berlin hat diesen Weg für die folgenden Haushalte genutzt, obgleich Zweifel an der Berechtigung geäußert werden (vgl. dazu die Erläuterungen auf S. 48). Neben Berlin haben Bremen und das Saarland, deren Sanierungshilfen in Höhe von insgesamt rund 15 Mrd € bis 2004 nach elf Jahren ausgelaufen waren, angesichts der weiterhin drastischen Unterfinanzierung ihrer Haushalte beim Bundesverfassungsgericht Klagen auf Zahlung weiterer Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen eingereicht. Vor dem Hintergrund der sehr angespannten Haushaltsslage des Bundes und der meisten anderen Länder und nicht zuletzt der äußerst bedenklichen Anreizwirkungen im Hinblick

Berufung auf Haushaltsnotlagen ...

Zur Klage Berlins auf Feststellung einer extremen Haushaltsnotlage

Vor drei Jahren hatte das Land Berlin ein Verfahren beim Bundesverfassungsgericht eingeleitet, in dem das Vorliegen einer extremen Haushaltsnotlage seit dem Jahr 2002 festgestellt und umfangreiche Bundesergänzungszuweisungen zum Zwecke der Haushaltssanierung zuerkannt werden sollten, da sich das Land nicht aus eigener Kraft aus einer nach seiner Auffassung unverschuldeten Haushaltskrise befreien könne. Ende April 2006 fand die mündliche Verhandlung in Karlsruhe statt, mit dem Urteil wird noch im Laufe dieses Jahres gerechnet.

Ähnliche Anträge waren bereits Ende der achtziger Jahre von Bremen und dem Saarland eingereicht worden. 1992 hatte das Bundesverfassungsgericht dem stattgegeben und den Bund zu umfangreichen Hilfszahlungen verpflichtet, ¹⁾ die 2004 ausgelaufen sind. In seinem Urteil hatte das Gericht damals die Haushaltslage der beiden mit dem Durchschnitt aller Bundesländer verglichen. Besonders bedeutsam waren dabei die Kreditfinanzierungsquote ²⁾ und die Zins-Steuer-Quote ³⁾. Gestützt auf die Beobachtung, dass erstere in beiden Ländern doppelt so hoch lag und letztere den Vergleichswert sehr deutlich übertraf, wurde damals eine extreme Haushaltsnotlage angenommen und eine Verpflichtung der bundesstaatlichen Gemeinschaft zur Hilfeleistung festgestellt. Im Gegenzug mussten die beiden Länder im Finanzplanungsrat Eigenanstrengungen nachweisen, indem der Zuwachs ihrer laufenden Ausgaben um einen halben Prozentpunkt unter der in diesem Gremium abgestimmten Ausgabenzuwachsgrenze für alle Länder gehalten wurde. Außerdem wurde der Bundesgesetzgeber unter Überprüfung der vom Bundesverfassungsgericht aufgezeigten Möglichkeiten verpflichtet, Regelungen zu treffen, die der Entstehung einer Haushaltsnotlage entgegenwirken und zum Abbau einer eingetretenen Notlage geeignet sind. Diesem Auftrag kam der Gesetzgeber jedoch in den 14 Jahren seit der Urteilsverkündung nicht nach. Die neuerliche Befassung des Bundesverfassungsgerichts mit diesem Fragenkreis könnte den Druck zur Schaffung klarer Regeln zur Prävention von Haushaltskrisen nun verstärken.

Gegenüber der damaligen Lage besteht derzeit ein wichtiger Unterschied: Während damals lediglich das

Saarland und Bremen anhaltende Schwierigkeiten mit den verfassungsmäßigen Grenzen der Kreditaufnahme hatten, bestehen solche gravierenden strukturellen Finanzierungsprobleme heute bei den meisten Ländern und auch beim Bund. Gleichwohl gibt es immer noch deutliche Abstufungen beim Umfang der Haushaltslücken, die nach Auffassung der Kläger Beistandspflichten für Berlin (aber wohl auch für Bremen und das Saarland) begründen könnten. Wenn sich aber fast alle Gebietskörperschaften in einer derart schwierigen Lage befinden und durch die Verpflichtung zur Hilfeleistung weiter belastet werden sollen, sind dafür besonders gewichtige Gründe vorzubringen. ⁴⁾ Auch vor diesem Hintergrund ist es von zentraler Bedeutung, dass alle möglichen Eigenanstrengungen zur Abwendung und Linderung einer Notlage unternommen worden sind.

Im Falle Berlins ist umstritten, ob dies geschehen ist. Die Wurzel der Berliner Finanzkrise liegt in der Umstellung der Haushaltsfinanzierung nach der Vereinigung. Die umfangreichen Bundeshilfen für das zuvor isolierte Land wurden in Erwartung eines raschen Wachstums der wiedervereinigten Hauptstadt in vier Jahren abgebaut und durch Zahlungen im Rahmen des Länderfinanzausgleichs nur teilweise ersetzt. Sowohl die Wirtschafts- wie auch die Bevölkerungsentwicklung blieben aber ausgesprochen gedämpft. Die fällige budgetäre Anpassung wurde nicht rechtzeitig eingeleitet und ging nicht weit genug. Im Ergebnis wuchs der Schuldenstand von 1991 bis Ende 2005 auf das Fünffache an, und die Haushaltsspielräume schrumpften weiter. Zwar weist die derzeitige Landesregierung darauf hin, die um Zinsen bereinigten Ausgaben je Einwohner nicht zuletzt mit Kürzungen im öffentlichen Dienst und dem Aufkündigen der Wohnungsbauförderung gegenüber dem Stand von 1995 spürbar reduziert zu haben. Noch immer aber überschreiten diese Primärausgaben das Niveau des wirtschaftsstarken Hamburg strukturell um mehr als 5%. Grundsätzlich erscheint fraglich, ob die Erhaltung einer überdurchschnittlichen Ausstattung mit öffentlichen Leistungen mit einem Anspruch auf finanziellen Beistand der bündischen Gemeinschaft im äußersten Notfall zu vereinbaren ist. Auch auf der Einnahmenseite wäre demnach zu prüfen, ob alle Potenziale konsequent ausgeschöpft werden.

1 Siehe BVerfGE 86, 148. — 2 Anteil der Ausgaben eines Haushaltsjahres, der über Nettokreditaufnahmen finanziert wird. — 3 Relation von Zinsausgaben zu Steuereinnahmen des Landes einschl. Einnahmen aus dem Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen zum Ausgleich einer unterdurchschnittlichen Finanzkraft. —

4 So wies das Bundesverfassungsgericht bereits in seinem Urteil von 1992 darauf hin, dass die Pflicht zur Unterstützung eines Not leidenden Landes nicht dazu führen dürfe, dass der Bund und die anderen Länder ihrerseits die Fähigkeit zur Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben verlieren (BVerfGE 86, 148, [270]).

auf künftige finanzpolitische Disziplin auf der Länderebene dürften solche Anträge sehr kritisch geprüft werden.

... und
„objektive
Unmöglichkeit“
der Einhaltung
von Kredit-
grenzen

In den Ländern Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein, wo auch die mittelfristigen Finanzplanungen noch mehrjährige Verfehlungen der Kreditregelgrenzen vorsehen, wird zwar nicht mit einer extremen Haushaltsnotlage argumentiert. Allerdings wird in den Begründungen zu den Haushaltsentwürfen ausgeführt, dass die Einhaltung der Landesverfassungsgrenzen für die Kreditaufnahme angesichts anderer hochrangiger Verpflichtungen zumindest kurzfristig „objektiv unmöglich“ sei. Gleichwohl ist länderweise ein unterschiedliches Ausmaß der Maßnahmen zur Haushaltsentlastung (beispielsweise Kürzungen bei den Sonderzahlungen für die Landesbeschäftigten) festzustellen.

Wichtige
Entscheidung
des Bundes-
verfassungs-
gerichts

Im Hinblick auf die künftige Bedeutung der verfassungsrechtlichen Verschuldungsgrenzen kommt einer Entscheidung über die von den Oppositionsfraktionen im letzten Bundestag zum Haushaltsgesetz des Bundes 2004 gemeinsam eingereichte Klage besonderes Gewicht zu. Hierdurch könnten die Haushaltsregeln gehärtet werden, so dass künftig eine gravierende strukturelle Unterfinanzierung von Budgets, wie sie derzeit mitunter zu beobachten ist, verhindert würde. Mit der Entscheidung von 1989, auf die in Landesverfassungsgerichtsurteilen regelmäßig Bezug genommen wird, wurde nur ein kleiner Schritt in diese Richtung gegangen. Die dort geforderte erweiterte Begründung für das Überschreiten der Kreditregelgrenze

hat sich bisher kaum als wirksame Hürde erwiesen.

Ausblick: Erheblicher Konsolidierungsbedarf

Für die kommenden Jahre sehen die Planungen der Länder eine deutliche Rückführung der Defizite vor. Dies dürfte nicht zuletzt durch die jüngst beschlossenen Steuererhöhungen fundiert werden. So wachsen gemäß der jüngsten Steuerschätzung die Steuereinnahmen der Länder in den kommenden vier Jahren um jahresdurchschnittlich $3\frac{1}{4}\%$. Gemäß den Vereinbarungen im Finanzplanungsrat soll in diesem Zeitraum das jahresdurchschnittliche Ausgabenwachstum auf 1% begrenzt und somit eine merkliche Konsolidierung erreicht werden. Dass das Ausgabenwachstum der Gebietskörperschaften mittelfristig um etwa zwei Prozentpunkte hinter dem Einnahmenwachstum zurückbleibt, ist dabei nicht zuletzt erforderlich, um die Mindestanforderung des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts zu erfüllen, nämlich eine jährliche strukturelle Defizitrückführung um $\frac{1}{2}\%$ des BIP. Dies macht allerdings erhebliche Anstrengungen der Bundesländer erforderlich, da einige Ausgabenkategorien (Zinsausgaben, Versorgungsausgaben) ohne weitere Konsolidierungsmaßnahmen automatisch deutlich stärker als 1% jährlich ansteigen werden. Auch wenn die geplante Defizitrückführung der Ländergesamtheit erreicht werden sollte, dürften einige Länder die regulären Kreditobergrenzen strukturell noch bis zum Ende des Finanzplanungszeitraums verfehlen. Einen Haushalt ohne Nettoneuver-

Mittelfristige
Finanz-
planungen
sehen
deutlichen
Defizitrückgang
vor

schuldung, den das Haushaltsgrundsätzege-
setz prinzipiell als Ziel vorsieht, erreicht bisher
lediglich Bayern, dessen Haushaltsordnung
dies ab 2006 vorschreibt. Auch Sachsen ist
diesem Haushaltsziel schon nahe. Bei den
anderen Ländern bleibt abzuwarten, ob die
bis ins nächste Jahrzehnt reichenden Ziel-
pfade tatsächlich eingehalten werden kön-
nen.

*Erhebliche
künftige
Belastungen
aus
Versorgungs-
ausgaben
absehbar*

Eine erhebliche finanzielle Belastung der Län-
der wird aus dem zu erwartenden starken
Wachstum der Versorgungsausgaben resultie-
ren. Dabei spielt neben dem weiteren Anstieg
der Lebenserwartung älterer Menschen nicht
zuletzt die absehbare Zunahme der Zahl der
Versorgungsempfänger auf Grund der Einstel-
lungswelle bis weit in die siebziger Jahre eine
erhebliche Rolle. So weist der jüngste Versor-
gungsbericht des Bundes aus dem Jahr 2005
eine starke Dynamik der diesbezüglichen Aus-
gaben mit einer Zunahme von 16 ½ Mrd € im
Jahr 2003 auf 47 ½ Mrd € im Jahr 2030 aus.⁸⁾
Während im zweiten Versorgungsbericht aus
dem Jahr 2001 danach ein Rückgang der
Empfängerzahlen erwartet wurde, geht man
mittlerweile von einem Auslaufen des An-
stiegs bis 2040 und einem anschließenden
Verbleiben auf einem Niveau aus, das beinahe
doppelt so hoch ist wie derzeit.

*Bildung von
Versorgungs-
rücklagen ohne
höhere Kredit-
aufnahme
anzustreben*

Die zur Untertunnelung einer Belastungs-
spitze für einen Zeitraum von fünfzehn Jahren
ab etwa 2018 konzipierten Versorgungsrück-
lagen auf Bundes- und Landesebene, die aus
verringerten Besoldungs- und Versorgungs-
anpassungen seit 1999 gespeist werden, kön-
nen das angestrebte Ziel somit nicht erfüllen.
Deshalb sind weitere Schritte notwendig. So

haben einige Bundesländer ergänzende Rück-
lagen eingerichtet. In Rheinland-Pfalz wird
bereits seit Oktober 1996 für neu eingestellte
Beamte ein zusätzlicher Beitrag abgeführt,
der bis zu 30 % der Aktivenbezüge erreicht.
Damit sollen die künftigen Haushaltsbelas-
tungen voll finanziert werden, so dass die tat-
sächlichen Gesamtkosten der heute beschäf-
tigten Beamten sichtbar werden. Personalent-
scheidungen können so unverzerrter kalku-
liert werden. Zusätzliche Versorgungsrückla-
gen wurden nach Angaben des dritten Ver-
sorgungsberichts auch in Bremen, Hamburg,
Hessen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen
eingesetzt, wobei diese nur teilweise eine
volle Kostendeckung anstreben. So begrü-
ßenswert diese Ansätze sind, ist aber darauf
hinzuweisen, dass eine tatsächliche Entlas-
tung künftiger Haushalte mit solchen Rückla-
gen nur dann erreicht wird, wenn dem keine
höhere Nettokreditaufnahme gegenüber-
steht. Andernfalls werden lediglich implizite
in explizite Schulden umgewandelt und die
langfristige Tragfähigkeit nicht verbessert.
Eine Entlastung künftiger Haushalte würde
erreicht, wenn die ausgabenbegrenzenden
Maßnahmen des Rentenrechts wirkungs-
gleich auf die Beamtenversorgung übertra-
gen würden. Hierzu zählt nicht zuletzt eine
Anhebung der Regelaltersgrenzen.

Die ostdeutschen Länder werden durch die
Versorgungsausgaben auf Grund des weiter
unterdurchschnittlichen Anteils von Beamten
auch künftig weniger belastet, obgleich der
Anstieg von dem niedrigeren Ausgangsni-

*Ostdeutsche
Bundesländer
durch rück-
läufige
Ergänzungs-
zuweisungen
belastet*

⁸ In der Variante 2 der Vorausberechnungen des Versor-
gungsberichts (jährliche Besoldungsanpassungen von
2 %, verringert um bereits beschlossene Kürzungen).

veau aus kräftiger sein wird. Deutlich stärker sind die ostdeutschen Länderfinanzen von dem bis 2019 beschlossenen Auslaufen der Bundesergänzungszuweisungen im Rahmen des Solidarpakts II betroffen. Angesichts der derzeitigen umfangreichen Verwendung dieser Mittel zur Deckung laufender Ausgaben in den meisten Ländern sind erhebliche Einsparungen notwendig, um den Rückgang zu kompensieren, ohne die Defizite dramatisch steigen zu lassen (vgl. hierzu auch die Erläuterungen auf S. 52 f.).

Schlussbemerkungen

Problematische Finanzlage bei großen Unterschieden im Einzelnen

Insgesamt gesehen ist die Finanzlage der Länder weiter höchst problematisch. Allerdings sind zwischen den einzelnen Bundesländern bei erheblicher Einnahmenumverteilung durch die Aufteilung des Umsatzsteueraufkommens und die verschiedenen Stufen des Finanzausgleichs sowie trotz vielfach bundeseinheitlicher Vorgaben auf der Ausgabenseite erhebliche Unterschiede festzustellen.

Bestehendes Haushaltsrecht schränkt Verschuldung nur unzureichend ein

Dabei haben sich die bestehenden nationalen Haushaltsregeln letztlich nicht bewährt. Der praktisch kontinuierliche Schuldenanstieg konnte nicht verhindert werden, die Mehrzahl der Länder verfehlt die verfassungsmäßigen Obergrenzen strukturell erheblich, ohne dass dies kurzfristig mit merklichen Folgen verbunden wäre, und immerhin drei Bundesländer klagen unter Berufung auf eine ihrer Auffassung nach extreme Haushaltsnotlage auf bundesstaatliche Finanzhilfen.

In der inzwischen verabschiedeten ersten Stufe der Föderalismusreform lag der Fokus auf klareren Zuständigkeitsverteilungen zwischen Bund und Ländern, wobei letztere besonders durch die Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für die Landesbeamtenbesoldung zusätzliche ausgabenwirksame Gestaltungsspielräume erhalten. Gleichzeitig werden ihre bundesgesetzlichen Mitwirkungsrechte im Bundesrat zurückgeführt. Darüber hinaus werden Mischfinanzierungstatbestände enger begrenzt, und es wurde beschlossen, die Länder zu 35 % an europäischen Strafzahlungen wegen eines anhaltenden übermäßigen Defizits zu beteiligen. Einen „echten“ nationalen Stabilitätspakt, der den Druck zur soliden Haushaltsführung deutlich erhöht, stellt diese Regelung allerdings nicht dar.

Im Rahmen der angekündigten Föderalismusreform II besteht die Gelegenheit, die verfassungsrechtlichen Kreditobergrenzen wirksamer auszugestalten, die innerstaatliche Haushaltsüberwachung auszubauen und insbesondere auch durch eine Umgestaltung der Finanzverfassung die Eigenverantwortung und Handlungsspielräume der einzelnen staatlichen Einheiten weiter zu erhöhen. So erscheint es grundsätzlich angezeigt, die Verschuldungsgrenzen enger zu ziehen. Hierzu gehört eine Anpassung des sehr weit gefassten Investitionsbegriffs als Obergrenze für die Kreditaufnahme. Der auch von den Rechnungshöfen geforderte Abzug von Abschreibungen und Vermögensveräußerungen von den Investitionen bei der Bestimmung der Kreditobergrenze wäre bereits ein wichtiger Schritt. Darüber hinaus wäre eine konsequentere Implementierung des bereits im Haus-

Erste Stufe der Föderalismusreform verteilt Aufgaben klarer

Föderalismusreform II: Gelegenheit für engere Kreditgrenzen, ...

Zur Entwicklung in den neuen Bundesländern

Die ostdeutschen Bundesländer haben in den letzten Jahren zwar nur vereinzelt die verfassungsmäßigen Regelgrenzen der Neuverschuldung überschritten. Insgesamt stehen sie aber dennoch vor großen strukturellen Finanzproblemen. Die regionale Wirtschaftskraft ist noch immer deutlich unterdurchschnittlich. Infolgedessen erreicht in den Länderhaushalten das örtliche Aufkommen je Einwohner bei den einkommensbezogenen Steuern nur gut ein Viertel des Niveaus der westdeutschen Flächenländer. Der Länderfinanzausgleich einschließlich des Umsatzsteuervorwegausgleichs sorgt zwar auf der Einnahmenseite für eine erhebliche Angleichung auf der Länderebene. Die unterdurchschnittliche kommunale Steuerkraft wird aber nur begrenzt nivelliert.

Die laufenden Pro-Kopf-Ausgaben der neuen Länder übertreffen dagegen westdeutsche Vergleichsniveaus auch nach Herausrechnung der (deutlich höheren) Zuweisungen an die Kommunen um ein Achtel. Neben höheren laufenden Zuschüssen an Privatpersonen und Unternehmen trägt dazu auch ein noch immer größerer Personalbestand bei, der ohne Gegensteuern bei fortschreitender Entgeltangleichung künftig noch stärker zu Buche schlagen wird. Außerdem wachsen auch die Versorgungsaufwendungen langfristig beträchtlich. Sinkende DDR-Sonder- und -Zusatzversorgungsleistungen können dies

kaum ausgleichen. Darüber hinaus übertrafen die Zinsausgaben je Einwohner der ostdeutschen Flächenländer das in den westdeutschen Flächenländern verzeichnete Niveau bereits um annähernd ein Fünftel, obwohl sie nach der Vereinigung nahezu ohne Schulden gestartet waren. Die Entwicklung wird dadurch verschärft, dass die Bevölkerung in den neuen Ländern insgesamt abnimmt, während in Westdeutschland noch leichte Zuwächse verzeichnet werden. Neben der damit verbundenen Schwächung der regionalen Steuerbasis und angesichts der einwohnerzahlbezogenen Finanzausgleichsansprüche entsteht somit zusätzlicher Anpassungsdruck für die ostdeutschen Länder.

Gravierender sind aber die anstehenden Anpassungen bei den über den allgemeinen Finanzausgleich hinausgehenden Hilfeleistungen. Zum einen werden nach der Erweiterung der EU künftig deren Leistungen für das gemessen am neuen EU-Durchschnitt nicht mehr so wirtschaftsschwache Ostdeutschland zurückgehen. Weitaus schwerwiegender ist aber die im Solidarpakt II ab 2005 beschlossene Degression der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen, die die neuen Länder gemäß § 11 Absatz 3 Finanzausgleichsgesetz für teilungsbedingte Sonderlasten aus dem diagnostizierten starken infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanz-

¹ Bei einem Vergleich der ostdeutschen mit den finanzschwachen westdeutschen Ländern sowie Berlins mit Bremen und Hamburg (unter Ausblendung der Häfen) wurde vom DIW ein Ausstattungsrückstand von gut 80 Mrd € festgestellt. Vgl.: D. Vesper, Zum infrastrukturellen Nachholbedarf in Ostdeutschland, DIW-Wochenbericht 20/01. Bei der Zahl ist freilich zu bedenken, dass es erhebliche Bewertungsprobleme gibt und die Forderung nach gleicher wertmäßiger Ausstattung mit Infrastrukturkapital pro Kopf nicht unumstritten ist. So

scheint es nicht notwendig, einen vergleichbaren Kapitalbestand im Schulwesen zu schaffen, wenn die Schülerzahlen infolge der Geburtenchwäche in Ostdeutschland erheblich niedriger sind. Bei Verkehrsinvestitionen wurden auch Erreichbarkeitsindikatoren überprüft. Diese fielen zwar für die neuen Länder deutlich ungünstiger aus. Berücksichtigt man aber auch die geographische Lage und die Bevölkerungsdichte, relativieren sich die Rückstände erheblich. Vgl. dazu: Zweiter Fortschrittsbericht wirtschaftswissenschaftlicher For-

kraft erhalten. Von jährlich gut 10½ Mrd € werden die Mittel ab dem Ende dieses Jahrzehnts fühlbar reduziert und laufen 2019 aus. Bis dahin werden dann gut 100 Mrd € an Sonderzuweisungen geflossen sein. Damit sollen die infrastrukturellen Ausstattungsrückstände, die zur Jahrhundertwende anhand hochgerechneter Werte der Sachkapitalbestände pro Einwohner ermittelt wurden, endgültig geschlossen sein.¹⁾ Darüber hinaus wurden den neuen Ländern im Rahmen eines zweiten Korbes gut 50 Mrd € zusätzlicher Mittel zugesagt, deren Zahlung ebenfalls degressiv gestaffelt werden dürfte und damit den Anpassungsdruck weiter verstärkt.

Grundsätzlich bekommen die neuen Länder die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen als laufende Zuschüsse, über die sie formal frei verfügen dürfen. Seit 2002, als die Investitionszuschüsse von 3½ Mrd € aus dem Investitionsförderungsgesetz in laufende Mittel umgewandelt wurden, müssen die ostdeutschen Länder einschließlich Berlin aber Rechenschaftsberichte vorlegen, wie sie die Mittel eingesetzt haben. Neben dem Beitrag zum Schließen der Infrastrukturlücke, der abgesehen von Berlin über höhere Investitionsausgaben je Einwohner als in den westdeutschen Vergleichsländern tatsächlich belegt wird, ist der Nachweis gefordert, dass dieses Aufholen nicht über höhere Kreditaufnahmen finanziert worden ist.

schungsinstitute über die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland, Kieler Diskussionsbeiträge 406, 2003, S. 13 f. — 2 Bei der Berechnung werden von den eigenfinanzierten Infrastrukturinvestitionen die Kreditaufnahmen (verringert um die sonstigen eigenfinanzierten Investitionen, die regulär mit Krediten finanziert werden dürfen) abgezogen. Ein vollständiger Verwendungsnachweis gilt als erbracht, wenn die Differenz und die zum Ausgleich der unterproportionalen

Ein solcher Nachweis,²⁾ in den auch die Gemeinden mit ihren relativ hohen investiven Ausgaben und enger begrenzten Verschuldungsmöglichkeiten einbezogen werden, konnte in den letzten Jahren aber nur von Sachsen erbracht werden. In den anderen Ländern standen den höheren Investitionen zusätzliche Kreditaufnahmen gegenüber. Rechnerisch floss damit entgegen den Vereinbarungen ein deutlich größerer Teil der Solidarpaktmittel in den laufenden Haushalt als zum vorgesehenen angemessenen Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft erforderlich. Nach vorläufigen Berechnungen auf der Grundlage der Kassenstatistik dürften 2005 knapp zwei Fünftel des Betrages für die ostdeutschen Flächenländer zweckentfremdet worden sein.³⁾ Dies belegt die ausgeprägte strukturelle Unterfinanzierung der meisten Haushalte der neuen Länder. Ohne die Bundeshilfen könnten wie bei vielen alten Ländern die verfassungsmäßigen Verschuldungsregelgrenzen nicht eingehalten werden. Selbst wenn man die voraussichtlichen Mehreinnahmen durch die jüngst beschlossenen Steuererhöhungen einrechnet, dürfte den meisten neuen Ländern auch für 2007 kein vollständiger Verwendungsnachweis gelingen. Dies verdeutlicht den Umfang der bereits kurzfristig anstehenden Konsolidierungsaufgabe.

Finanzkraft der Kommunen zugestanden höheren Zuweisungen an die Gemeinden den Umfang der Bundesmittel erreichen oder übertreffen. — 3 Vgl.: H. Seitz, (2006), SoBEZ-Verwendungsrechnung für 2005, Arbeitspapier, S. 2. Danach wird lediglich von Sachsen ein vollständig bestimmungsgemäßer Einsatz nachgewiesen, während für die anderen Länder Fehlverwendungen von gut 40 % in Brandenburg und bis zu fast 80 % in Sachsen-Anhalt berechnet wurden.

haltsgrundsatzegesetz und auch im europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt verankerten grundsätzlichen Zieles eines annähernden strukturellen Haushaltsausgleichs anzustreben.

*... nationales
Haushalts-
überwachungs-
verfahren ...*

Zudem könnte die nationale Haushaltsüberwachung verstärkt werden. Hierzu gehört eine erhöhte Transparenz im Hinblick auf die Finanzentwicklung und -planung in den einzelnen Ländern. In Anlehnung an das europäische Haushaltsüberwachungsverfahren könnte unter anderem daran gedacht werden, regelmäßig harmonisierte Stabilitätsprogramme für die einzelnen Länder und den Bund zu erstellen und die Lage und Perspektiven der öffentlichen Finanzen insgesamt und in den einzelnen Gebietskörperschaften anhand verschiedener standardisierter Indikatoren von einem zuständigen Gremium einordnen zu lassen und Empfehlungen für Anpassungen einzuholen. Grundsätzlich könnte dabei dem Finanzplanungsrat eine wichtige Rolle zukommen. Hier findet derzeit in der Regel halbjährlich eine Diskussion zwischen Bund und Ländern über die Entwicklung der öffentlichen Finanzen statt, und es werden auch Empfehlungen für die Haushaltsplanungen gegeben. Allerdings waren diese in der Vergangenheit nicht zuletzt hinsichtlich ihrer Bindungswirkung für die einzelnen Gebietskörperschaften nur von sehr begrenzter Bedeutung.⁹⁾ Es dürfte darüber hinaus zielführend sein, im Fall einer gravierenden Fehlentwicklung nach Überschreitung einer kriti-

schen Grenze die Haushaltsautonomie der betroffenen Gebietskörperschaft einzuschränken – wenn am bündischen Prinzip mit einem Anrecht auf Unterstützung durch andere öffentliche Haushalte bei einer finanziellen Notlage festgehalten werden soll. So könnten beispielsweise verbindliche Obergrenzen für die Ausgabenentwicklung oder länderspezifische Steuerzuschläge vorgeschrieben werden.

Mit der geplanten Reform der Finanzverfassung könnte auch die Steuerautonomie der einzelnen Länder gestärkt werden. Die im Rahmen der ersten Reformstufe beschlossene Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für die Grunderwerbsteuer stellt einen ersten kleinen Schritt in diese Richtung dar. Bei erweiterten Möglichkeiten zur Ausgabengestaltung könnte insbesondere ein individuelles Zuschlagsrecht auf die Einkommensteuern eingeräumt werden. Wenn zusätzliche Leistungen für die Bürger auch mit höheren Steuersätzen verbunden werden, besteht ein stärkerer Anreiz, wirtschaftliche Lösungen zu suchen sowie Nutzen und Kosten von Einnahmen und Ausgaben genauer zu prüfen. Die Fiskalillusion im Hinblick auf die Verlagerung von Belastungen im Rahmen des Finanzausgleichs auf andere staatliche Einheiten oder in Form von Defiziten auf künftige Steuerzahler könnte zumindest abgeschwächt werden.

*... und stärkere
Steuer-
autonomie*

⁹ Vgl. hierzu auch: Deutsche Bundesbank, Defizitbegrenzende Haushaltsregeln und nationaler Stabilitätspakt in Deutschland, Monatsbericht, April 2005, S. 33 ff.