

Zur Entwicklung der Länderfinanzen in Deutschland seit dem Jahr 2005

Die Finanzlage der Länder war in den vergangenen Jahren durch starke Schwankungen gekennzeichnet. Nachdem zwischenzeitlich für die Ländergesamtheit der Haushaltsausgleich erreicht worden war, kam es mit der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2009 zu einer erheblichen Verschlechterung. Seitdem ging das Defizit insgesamt zwar wieder deutlich zurück, aber erst zum Ende des Finanzplanungszeitraums 2016 soll wieder ein annähernder Haushaltsausgleich erreicht werden.

Die aktuelle Finanzlage ist in den einzelnen Ländern sehr unterschiedlich. Während in einigen Ländern schon im letzten Jahr Überschüsse verzeichnet wurden, meldeten andere weiterhin sehr hohe Defizite. Aus hohen Schulden resultierende Zinsbelastungen spielten dabei zwar vielfach eine wichtige Rolle. Die übrigen Ausgaben und die Einnahmen variierten aber mitunter ebenfalls beträchtlich.

Zur Eindämmung auch der Länderschulden wurden im Jahr 2009 strenge Kreditgrenzen im Grundgesetz verankert. Ab 2020 müssen alle Länder ihre Haushalte (strukturell) ausgleichen. Die Ausgestaltung wichtiger Details der Schuldenbremse wurde allerdings den Landesgesetzgebern vorbehalten, wobei die Übergangsfrist des Grundgesetzes für die Mehrzahl der Länder sehr lang erscheint. Inzwischen liegen nach Verfassungsänderungen einiger Länder erste Ausführungsgesetze vor. Zumeist wurden allerdings (noch) keine genauen oder nur wenig ambitionierte Vorgaben für den Defizitmindestabbau in der Übergangsphase festgelegt. Ebenso wie bei den Ländern ohne Neuregelung der Verschuldungsgrenzen birgt dies die Gefahr, dass notwendige Konsolidierungsmaßnahmen aufgeschoben werden und schließlich Probleme bei der Zielerreichung auftreten. Je später die Konsolidierung erfolgt, desto höher wird auch die künftige Zinsbelastung ausfallen, womit sich die Spielräume für die übrigen Ausgaben weiter spürbar verengen. Länder mit hohen Ausgangsdefiziten sind hier besonders gefordert. Grundsätzlich empfiehlt es sich, deutliche Sicherheitsabstände zu den verfassungsmäßigen Neuverschuldungsgrenzen vorzusehen, um kurzfristige und potenziell prozyklische Anpassungsanforderungen nach unerwartet ungünstigen Entwicklungen zu vermeiden. Bei der ebenfalls bis 2020 anstehenden Reform des Länderfinanzausgleichs erscheint es auch vor dem Hintergrund unterschiedlicher Ausgangslagen folgerichtig, die Flexibilität auch auf der Einnahmenseite zu erhöhen und beispielsweise länderspezifische Zu- und Abschläge bei Gemeinschaftssteuern zu ermöglichen.

Entwicklung der Länderhaushalte

Kernhaushalte in der Gesamtschau

*Analyse durch
 Ausgliederungen
 und Gründung
 neuer Sonder-
 vermögen
 erschwert*

Die Länderfinanzen waren in den letzten Jahren starken Schwankungen unterworfen. Für eine Analyse der Entwicklungen wäre angesichts der Tendenz zu Ausgliederungen und Gründung neuer Extrahaushalte der Fokus grundsätzlich über die Kernhaushalte hinaus zu weiten. Dies stößt jedoch im Beobachtungszeitraum noch auf statistische Probleme. Inzwischen hat das Statistische Bundesamt den Berichtskreis der vierteljährlichen Kassenstatistik über die Kernhaushalte hinaus erweitert und seit dem Berichtsjahr 2011 im Rahmen eines „Schalenkonzeptes“ alle dem Staatssektor zuzurechnenden Einheiten einbezogen. Die Entwicklung in den Vorjahren ist dadurch verzerrt, dass der Berichtskreis sukzessiv um zusätzliche Einheiten ausgeweitet wurde. Daher werden im Folgenden zunächst die Veränderungen in den Kernhaushalten seit dem Jahr 2005 betrachtet, bevor für 2011 ein vergleichender Blick auf die neue Abgrenzung gerichtet wird.

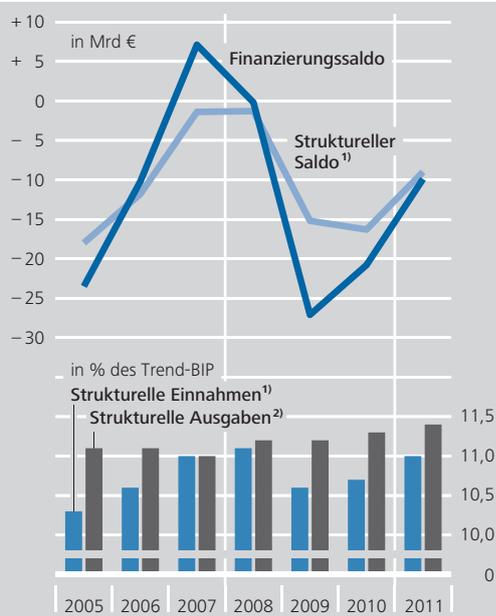
*Unter starken
 Schwankungen
 zwar per saldo
 Defizitabbau,
 Haushaltsaus-
 gleich aber noch
 nicht wieder
 erreicht*

Im Ausgangsjahr der nachfolgenden Analyse, dem konjunkturell noch relativ schwachen Jahr 2005,¹⁾ verzeichneten die Länderkernhaushalte ein sehr hohes Defizit von 23½ Mrd €. Im nachfolgenden Aufschwung sank es rasch, und 2007 wurde einmalig ein deutlicher Überschuss von 7 Mrd € erreicht. Nach einem Haushaltsausgleich 2008 folgte in der Finanz- und Wirtschaftskrise eine drastische Verschlechterung mit einem Defizit von 27 Mrd € im Jahr 2009, das bis 2011 aber wieder auf 10 Mrd € zurückging.

*Strukturelle Lage
 weniger
 schwankend*

Die Entwicklung stellt sich deutlich weniger volatil, per saldo aber auch etwas ungünstiger dar, wenn um den rechnerischen Einfluss der Konjunktur²⁾ auf die Steuereinnahmen sowie die bei EU-Haushaltsüberwachung und Schuldenbremse grundsätzlich ausgeklammerten finanziellen Transaktionen³⁾ bereinigt wird. In

Finanzierungssaldo sowie Einnahmen- und Ausgabenquote der Länderkernhaushalte



1 Ohne finanzielle Transaktionen und ohne den rechnerischen Konjunkturreffekt auf das Steueraufkommen gemäß Bundesbankschätzung (Datenstand: Frühjahr 2012). **2** Ohne finanzielle Transaktionen.
 Deutsche Bundesbank

dieser strukturellen Betrachtung ergab sich in den Jahren 2005 bis 2008 ein kontinuierlicher Defizitabbau von 18 Mrd € auf 1 Mrd €. Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise kam es dann bis 2010 zu einem Wiederanstieg bis auf 17 Mrd €, bevor zuletzt ein Rückgang auf 9½

1 Vgl. zur Entwicklung in den vorangegangenen Jahren: Deutsche Bundesbank, Zur Lage der Länderfinanzen in Deutschland, Monatsbericht, Juli 2006, S. 33 ff.

2 Hier wird das im Europäischen System der Zentralbanken standardmäßig eingesetzte „Disaggregierte Verfahren“ zur Ermittlung der Konjunkturkomponenten mit dem Datenstand vom Frühjahr 2012 verwendet. Vgl. zu dem Konzept: 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.

3 Mit Transaktionen in Darlehen und Beteiligungstiteln verbundene Ausgaben und Einnahmen ändern das Finanzvermögen nicht. Sie sind somit ohne Einfluss auf das Maastricht-Defizit. Für die Schuldenbremse des Bundes werden die finanziellen Transaktionen ausgeblendet, und auch die bisher beschlossenen Länderregeln sehen eine solche Bereinigung vor. Bedeutsam waren Rekapitalisierungen von Landesbanken im Jahr 2005, Erlöse von 4½ Mrd € im Jahr 2007 aus dem Verkauf der Landesbank Berlins sowie Kapitalzuführungen an die BayernLB in den Jahren 2008 und 2009 im Umfang von insgesamt 10 Mrd €.

Mrd € verzeichnet wurde. Zu den Schwankungen der ausgewiesenen strukturellen Salden hat beigetragen, dass die hohe Volatilität der gewinnabhängigen Steuern im Konjunkturverlauf wie bei jedem schematischen Konjunkturbereinigungsverfahren nur zum Teil herausgefiltert wird.

Strukturelle Einnahmen- und Ausgabenquoten mit Anstieg

Die strukturellen Einnahmen wuchsen in Relation zum Trend-Bruttoinlandsprodukt im Gesamtzeitraum um 0,6 Prozentpunkte. Dabei schlugen die kalte Progression, vor allem aber eine insgesamt positive Entwicklung der gewinnabhängigen Steuern zu Buche. Die strukturelle Einnahmenquote lag zuletzt aber trotz hoher Investitionszuweisungen aus dem Konjunkturpaket II des Bundes noch um 0,2 Prozentpunkte unter dem Höchstwert aus 2008. In der Entwicklung spiegelt sich unter anderem wider, dass der durch Steuererhöhungen gekennzeichneten Entwicklung bis 2007 in den Jahren 2008 bis 2010 verschiedene Steuerentlastungen folgten. Die strukturelle Ausgabenquote ging bis 2007 leicht zurück und stieg danach allmählich wieder an. 2011 wurde der Ausgangswert um 0,2 Prozentpunkte übertroffen. Hintergrund sind nicht zuletzt die Konjunkturprogramm-Investitionen. Insgesamt dürfte dabei der Anstieg sowohl der Einnahmen- als auch der Ausgabenquote durch zahlreiche Ausgliederungen unterzeichnet worden sein.

Einnahmen der Kernhaushalte

Dominierende Rolle des Steueraufkommens für die Einnahmementwicklung

Insgesamt legten die Einnahmen von 2005 bis 2011 um jahresdurchschnittlich gut 3% zu, während die Ausgaben mit gut 2% etwas schwächer stiegen. Der Zuwachs der Einnahmen gründete dabei auf einer positiven Steueraufkommensentwicklung.⁴⁾ Dabei kam es im Zeitverlauf zu starken Schwankungen, wozu insbesondere die gesamtwirtschaftliche Entwicklung und die hohe Volatilität der gewinnabhängigen Steuern beitrugen. Zudem schlugen zunächst Steuererhöhungen zu Buche, wie die Anhebung des Umsatzsteuerregelsatzes 2007 um 3 Prozentpunkte (bei einer Länderbe-

teilung von einem Drittel, aktuell fast 10 Mrd €), und andererseits die ähnlich umfangreichen Steuersenkungen der Jahre 2008 bis 2010. Über den Betrachtungszeitraum entwickelte sich das Aufkommen günstiger, als die geschätzte Finanzwirkung von Rechtsänderungen, die Veränderung der zentralen makroökonomischen Steuerbezugsgrößen (Bruttolöhne und -gehälter, privater Konsum, Unternehmens- und Vermögenseinkommen) sowie der Fiscal drag hätten erwarten lassen. Insgesamt hat das Steueraufkommen damit deutlich zur Verbesserung der strukturellen Haushaltslage der Länder beigetragen.

Die Einnahmen aus laufenden Zuweisungen (vorrangig des Bundes) sind vor allem durch die Kompensation für die Abtretung der Kfz-Steuererträge an den Bund (jährlich 9 Mrd €) gestiegen. Die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) für die neuen Länder und Berlin sinken dagegen gemäß den Vorgaben des Finanzausgleichsgesetzes seit 2009 jährlich um $\frac{3}{4}$ Mrd €. Dem entgegen stehen jedoch insbesondere höhere Mittel des Bundes für auf der kommunalen Ebene anfallende Kosten bei Langzeitarbeitslosigkeit.

Kompensation für Kfz-Steuertrieb laufende Zuweisungen

Bei den empfangenen Investitionszuweisungen wurden vor 2009 jährliche Einnahmen von etwa 7 Mrd € verzeichnet. In der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 wurde dann vom Bund über den Investitions- und Tilgungsfonds (ITF) ein Investitionsprogramm für Länder und Gemeinden im Umfang von 10 Mrd € aufgelegt. Von 2009 bis Ende 2011 konnten Erstattungen für Maßnahmen im Rahmen dieses Programms abgerufen werden. Bei einer gesetzlichen Zielvorgabe für den Mittelabfluss von mindestens 5 Mrd € im Jahr 2009 blieben die tatsächlichen Auszahlungen aber zunächst auf 1½ Mrd € beschränkt und steigerten sich erst in den beiden Folgejahren auf 4 Mrd € und

Entwicklung bei Investitionszuweisungen von Konjunkturpaket des Bundes geprägt

⁴ Mitte 2009 wurden die Kraftfahrzeugsteuer an den Bund übertragen und im Gegenzug dessen Zuweisungen an die Länder um eine pauschale Kompensation erhöht. Bereinigt um diesen Effekt basierte sogar nahezu der gesamte Einnahmestieg auf der Steueraufkommensentwicklung.

Entwicklung der Länderhaushalte (Kernhaushalte) ^{*)}

in Mrd €

Position	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Steuereinnahmen	164,1	179,8 (9,5)	198,0 (10,1)	206,8 (4,5)	188,4 (- 8,9)	188,4 (0,0)	202,3 (7,4)
Zuweisungen öffentlicher Haushalte							
laufende	33,4	34,0 (1,7)	34,0 (-0,1)	34,1 (0,3)	38,2 (12,1)	42,5 (11,2)	44,5 (4,7)
investive	7,1	7,2 (0,3)	7,4 (2,9)	7,0 (- 5,6)	8,6 (23,9)	11,0 (27,3)	11,3 (2,7)
sonstige Einnahmen	31,1	28,0 (- 9,9)	32,6 (16,6)	27,1 (-16,9)	24,2 (-10,6)	24,0 (- 1,1)	27,4 (14,2)
Gesamteinnahmen	235,7	248,9 (5,6)	271,9 (9,2)	274,9 (1,1)	259,5 (- 5,6)	265,9 (2,5)	285,4 (7,4)
Personalausgaben							
laufender	96,4	94,6 (- 1,8)	95,4 (0,8)	96,0 (0,7)	99,3 (3,4)	102,1 (2,8)	104,6 (2,5)
Sachaufwand	22,1	21,9 (- 0,9)	23,1 (5,9)	24,5 (5,7)	24,7 (1,0)	25,6 (3,7)	26,2 (2,1)
Zinsausgaben	20,8	21,3 (2,2)	21,1 (-0,7)	21,1 (- 0,1)	20,0 (- 5,2)	19,7 (- 1,5)	19,4 (-1,6)
Zuweisungen an öffentliche Haushalte							
laufende	59,4	60,8	65,8	69,5	71,3	72,2	76,3
investive	49,0	50,0 (2,1)	54,6 (9,2)	58,3 (6,6)	59,3 (1,9)	58,2 (- 1,9)	62,5 (7,4)
Sachinvestitionen	10,4	10,7 (2,9)	11,1 (3,8)	11,2 (1,0)	11,9 (6,3)	13,9 (16,6)	13,7 (-1,4)
Beteiligungserwerbe	6,2	6,3 (0,8)	6,2 (-1,9)	6,4 (4,4)	7,1 (10,0)	7,3 (3,8)	7,3 (-1,1)
sonstige Ausgaben	5,0	1,4 (-71,5)	1,7 (21,1)	3,8 (120,9)	7,5 (96,6)	0,3 (-96,0)	0,8 (156,7)
Gesamtausgaben	49,3	52,9 (7,3)	51,5 (-2,6)	53,8 (4,5)	56,7 (5,3)	59,5 (4,9)	60,8 (2,3)
Finanzierungssaldo	259,2	259,1 (0,0)	264,8 (2,2)	275,1 (3,9)	286,5 (4,2)	286,7 (0,0)	295,3 (3,0)
Saldo finanzieller Transaktionen	-23,5	-10,2	7,2	-0,2	-27,1	-20,8	-9,8
Konjunkturkomponente	- 4,1	- 0,8	4,4	-3,3	- 7,6	- 0,2	-0,1
struktureller Saldo	- 1,4	2,5	4,1	4,4	- 4,3	- 4,3	-0,8
	-18,0	-11,8	-1,4	-1,3	-15,2	-16,3	-9,0

* Werte in Klammern: Veränderung gegenüber Vorjahr in %.

Deutsche Bundesbank

schließlich 4½ Mrd €. Der Mittelabfluss erfolgte somit deutlich später als geplant, was darauf hindeutet, dass auch die stimulierende Wirkung zeitlich hinter den ursprünglichen Intentionen zurückblieb. Ohne den ITF steht für den Berichtszeitraum ein Rückgang der empfangenen Investitionszuweisungen um ½ Mrd € zu Buche.

Ausgaben der Kernhaushalte

Auf der Ausgabenseite der Länderhaushalte kommt angesichts ihrer Aufgabenschwerpunkte Bildung, innere Sicherheit und Rechtspflege den Personalkosten ein traditionell hohes Gewicht von annähernd zwei Fünfteln zu. Diese beinhalten sowohl die Bezüge für Angestellte und Beamte als auch die Pensions- und Beihilfeausgaben. In den Jahren von 2005 bis 2011 wird insgesamt ein moderater Anstieg um jahresdurchschnittlich 1½% ausgewiesen. Dabei konzentriert sich der Zuwachs auf die

letzten drei Jahre, während etwa für 2006 ein Rückgang um fast 2% zu Buche steht. Hier werden verschiedene gegenläufige Faktoren wirksam. So spielen einerseits Tarifabschlüsse und Besoldungsanpassungen eine Rolle, die sich in der ersten Hälfte der Berichtsperiode auf jahresdurchschnittlich rund 1% beliefen und sich ab 2009 auf etwa 2½% deutlich beschleunigten.⁵⁾ Andererseits kam es zu einem spürbaren Gesamtrückgang der Beschäftigtenzahl um gut 6½% in den Kernhaushalten über den Zeitraum 2005 bis 2011. Diese Abnahme wird allerdings durch Ausgliederungen aus den Länderhaushalten deutlich überzeichnet. Ohne die Ausgliederungseffekte dürfte ein Gesamtrückgang um schätzungsweise 2½% in den Kern-

⁵⁾ Die mit der Föderalismusreform I im Jahr 2006 geschaffene Möglichkeit für die Länder, die Beamtenbesoldung durch Landesgesetze über die Sonderzahlungen hinaus eigenständig zu regeln, schlägt sich im Durchschnitt somit wohl bisher nicht in niedrigeren Anpassungen nieder. Vielfach werden die Steigerungen aus den weitgehend bundeseinheitlichen Tarifabschlüssen – gegebenenfalls etwas verzögert – zum Großteil übernommen.

Mäßiger Anstieg der Personalausgaben, aber durch Ausgliederungen unterzeichnet ...

haushalten verbleiben.⁶⁾ Dazu dürften insbesondere weitere Anpassungen in ostdeutschen Ländern beigetragen haben, die nach der Angleichung der Tarife auch ihren Personalbestand den westdeutschen Vergleichsgrößen annäherten. Dem entgegen wirkten verstärkte Bemühungen um eine Ausweitung von Bildungsangeboten.⁷⁾ Wird das Ausgabenwachstum um die Ausgliederungseffekte bereinigt, beläuft sich der jahresdurchschnittliche Anstieg der Personalausgaben auf schätzungsweise 2%. Dabei nahmen die Versorgungs- und Beihilfeleistungen deutlich überproportional (um jahresdurchschnittlich 4%) zu und beanspruchten mit zuletzt 28½% einen immer größeren Anteil der Personalausgaben. Lediglich die Hälfte des absoluten Ausgabenanstiegs entfiel letztlich auf Bezüge der aktiven Beschäftigten.

... und auf Versorgung konzentriert

Laufender Sachaufwand deutlich gestiegen

Der laufende Sachaufwand wuchs mit jahresdurchschnittlich 3% stärker als die Personalausgaben. Aber auch hier sind spürbare Ausgliederungen in Rechnung zu stellen, sodass der tatsächliche Zuwachs in diesem Bereich jährlich um bis zu 1 Prozentpunkt unterzeichnet sein dürfte.

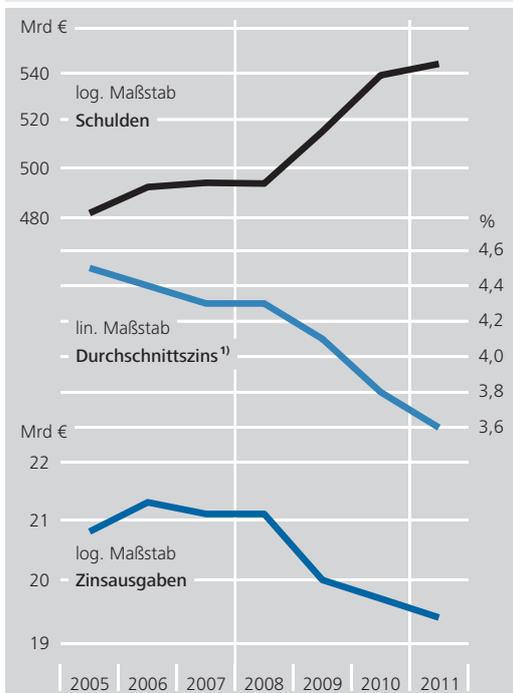
Rückgang der Zinsausgaben trotz deutlich höherer Schulden

Aus Haushaltssicht günstig war die Entwicklung bei den Zinsausgaben, die jahresdurchschnittlich um gut 1% zurückgingen. Zwar wuchs der Schuldenstand der Kernhaushalte in Form von Kreditmarktschulden, Kassenkredit und Verbindlichkeiten gegenüber öffentlichen Haushalten bis Ende 2011 um insgesamt ein Fünftel auf annähernd 550 Mrd €. Die Zinsausgaben stiegen aber nur bis 2006 und gingen seitdem stetig zurück. Die rechnerische Durchschnittsverzinsung bezogen auf den Schuldenstand zum Vorjahrsultimo ist um 1 Prozentpunkt gesunken und belief sich 2011 auf 3½%.

Zuweisungen an Kommunen als Beteiligung am Steueraufkommen und Kostenerstattung

Von großer Bedeutung für die Länderhaushalte sind die laufenden Zuweisungen an öffentliche Haushalte, die stark auf die Gemeinden konzentriert sind.⁸⁾ Nach Artikel 106 VII GG sind die Länder verpflichtet, ihren Kommunen einen bestimmten Teil ihrer eigenen Steuereinnahmen zur Verfügung zu stellen. Soweit im Rahmen

Schuldenbelastung der Länderkernhaushalte



1 Zinsausgaben des Berichtsjahres dividiert durch Schuldenstand zum Vorjahrsultimo.
 Deutsche Bundesbank

des kommunalen Finanzausgleichs zusätzlich Gemeindesteuereinnahmen über den Landeshaushalt umverteilt werden, fällt das Ausgabenvolumen der Länder entsprechend höher aus. Außerdem sind häufig im Landesverfassungsrecht abgesicherte Kompensationen für den Kommunen auferlegte Leistungen zu ge-

6 In den Jahren 2006 bis 2008 drückten Ausgliederungen die Personalausgaben um insgesamt gut 3½%. Vgl.: Bundesministerium der Finanzen, Einnahmen und Ausgaben der Länder im Jahr 2006, sowie die entsprechenden Angaben zu den Folgejahren unter www.bundesfinanzministerium.de. Unter der Annahme durchschnittlicher Gehälter in den ausgliederten Einheiten wurde hier eine prozentuale Änderung des Personalbestandes in entsprechender Höhe unterstellt.

7 So wird für den Zeitraum 2006 bis 2011 für den (insgesamt weiter abgegrenzten) öffentlichen Dienst der Länder eine Zunahme des in Vollzeitäquivalenten ausgedrückten Personalumfangs an Schulen um 3% und Hochschulen um 11% ausgewiesen. Vgl.: Statistisches Bundesamt, Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6, diverse Jahrgänge.

8 Größere Beträge an den Bund zahlen außerdem die neuen Länder und Berlin für die Sonder- und Zusatzversorgung ehemaliger Beschäftigter (2011: 2½ Mrd €).

währen.⁹⁾ Darüber hinaus fließen teilweise Mittel des Bundes durch die Länderhaushalte, wenn dieser sich – wie etwa im Bereich der Unterkunftskosten für Langzeitarbeitslose – an von den Gemeinden zu tragenden Kosten beteiligt. Vor diesem Hintergrund können Veränderungen bei den Zuweisungen an die Gemeinden auf die Steueraufkommensentwicklung der Länder und auf Anpassungen der auferlegten Aufgaben, aber auch auf Einzelmaßnahmen zur Korrektur der Kommunalfinanzen zurückzuführen sein.

Deutlicher Anstieg der laufenden Zuweisungen nur kurz unterbrochen

Insgesamt nahmen die laufenden Zuweisungen an andere öffentliche Haushalte um jahresdurchschnittlich 4% zu, wobei insbesondere ein starker Anstieg in den Jahren 2007 und 2008 hervorsteicht. Dieser geht im Wesentlichen auf die auch durch Rechtsänderungen bedingte günstige Entwicklung des Steueraufkommens der Länder und Nachzahlungen für dessen überraschend starkes Wachstum 2006 zurück. Eine deutliche Gegenbewegung trat dann im Jahr 2010 ein, als die Steuersenkungen der Jahre 2008 bis 2010 besonders stark zur Wirkung kamen. Der kräftige Wiederanstieg 2011 spiegelt nicht nur die mit der gesamtwirtschaftlichen Belebung verbundene Zunahme des Steueraufkommens, sondern auch die Ausweitung der über die Länder an die Gemeinden zu leitenden Bundeszahlungen im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit und wohl zugleich Auswirkungen von Verfassungsgerichtsurteilen zugunsten der Gemeindeebene wider.¹⁰⁾ Aktive Kürzungen des kommunalen Finanzausgleichs wie etwa in Hessen wurden überkompensiert. Neben den Zuweisungen an die Gemeinden sind auch die zu Beginn der Berichtsperiode kaum ins Gewicht fallenden Zuführungen an Sondervermögen per saldo stark gewachsen und erreichten im Jahr 2011 immerhin 2 Mrd €. Vielfach wird damit etwa für wachsende Versorgungsleistungen oder Verpflichtungen gegenüber Landesbanken vorgesorgt. Dabei besteht die Tendenz, die entsprechenden Töpfe bei günstiger Haushaltsentwicklung stärker zu dotieren.

Bei den deutlich weniger umfangreichen investiven Zuweisungen an öffentliche Haushalte wirkt sich die Entwicklung des Steueraufkommens der Länder ebenfalls aus, da ein Teil hiervon für diese Zwecke an die Kommunen weitergeleitet wird. Weitaus gewichtiger schlägt aber das Konjunkturpaket des Bundes von Anfang 2009 zu Buche. Dieses war vorrangig für kommunale Investitionen vorgesehen, und dessen Mittel waren noch um mindestens ein Drittel aufzustocken, was zunächst überwiegend von den Ländern übernommen wurde. Zusatzprogramme einzelner Länder, wie etwa Hessen, stockten die Investitionszuweisungen noch weiter auf, sodass die sonst angesichts rückläufiger Steuereinnahmen zu erwartenden Kürzungen weit überkompensiert wurden.

Investitionszuweisungen spiegeln Konjunkturprogramme wider

Besonders starken Schwankungen unterlagen die Ausgaben für Beteiligungserwerbe. So fielen im Jahr 2005 spürbare Zahlungen insbesondere für die Rekapitalisierung von Landesbanken an, die nach einer EU-Entscheidung Entschädigungen an die Länder für zu günstig bereitgestelltes Kapital leisten mussten.¹¹⁾ Eine weitere Spitze wird 2008/2009 ausgewiesen, als die BayernLB aus dem Landeshaushalt eine Rekapitalisierung von insgesamt 10 Mrd € erhielt. Andere Landesbanken wurden zwar ebenfalls umfangreich von ihren Trägerländern gestützt. Diese Transaktionen sind aber nicht in den Kernhaushalten erfasst – wengleich dem Staatssektor zuzurechnen. So wurde in Baden-Württemberg 2009 eine Zuführung von 2 Mrd € an die Landesbank (und 2011 auch ein umfassender Erwerb von Anteilen eines großen Energieversorgers von 5 Mrd €) über eine Landesgesellschaft abgewickelt. Zur Finanzie-

Beteiligungserwerbe mit starken Schwankungen und erheblichen Berichtslücken

⁹ Ob der Umfang solcher Zahlungen den Verfassungsvorgaben gerecht wird, kann auf Antrag durch das jeweilige Verfassungsgericht geklärt werden. Dies kann mitunter auch zu größeren Nachzahlungen führen.

¹⁰ So hatte der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen in seinem Urteil vom 12. Oktober 2010 (VerfGH 12/09) entschieden, dass das Land eine deutlich umfangreichere Kompensation für im Rahmen des Kinderförderungsgesetzes übertragene Aufgaben zu leisten habe. Höhere Ausgleichszahlungen wurden nach dem Urteil auch in anderen Ländern erwartet.

¹¹ Die als nichtfinanzielle Transaktionen klassifizierten Erstattungen waren teilweise schon 2004 eingegangen.

zung einer Kapitalaufstockung der HSH Nordbank um 3 Mrd € im Jahr 2009 wurde eine gemeinsame Anstalt der Länder Hamburg und Schleswig-Holstein gegründet. Auch die WestLB wurde bis Ende 2011 nicht vom Trägerland Nordrhein-Westfalen, sondern vom Bundessondervermögen SoFFin im Umfang von 3 Mrd € rekapitalisiert. Insgesamt bieten die Daten der Kernhaushalte bei diesen finanziellen Transaktionen, die vor allem im Zuge der Finanzkrise anfielen, ein nur sehr unvollständiges Bild.

Kern- und Extrahaushalte im Jahr 2011

Extrahaushalte 2011 mit beträchtlichen Zusatzausgaben und begrenzten Defiziten

Extrahaushalte in Form von ausgegliederten oder auch neu geschaffenen Einheiten hatten insgesamt einen spürbaren Einfluss und relativieren die Aussagekraft der ausgewiesenen Entwicklung der Kernhaushalte. Ein ergänzender Blick auf die Kassenstatistik der Länder einschließlich ihrer zum Staatssektor zählenden Extrahaushalte kann für das Jahr 2011 einen umfassenderen Eindruck vermitteln.¹²⁾ So lag 2011 das Ausgabenvolumen in der erweiterten Abgrenzung um 20 Mrd € (gut 6½%) höher. Betragsmäßig besonders umfangreich ist die Abweichung um 15 Mrd € oder ein Siebtel bei den Personalaufwendungen. Beim laufenden Sachaufwand fiel das Ergebnis im erweiterten Berichtskreis um 10½ Mrd € und damit fast zwei Fünftel größer aus. Aufgrund vielfach ausgegliederter Baubetriebe lagen die Sachinvestitionen um 4 Mrd € oder sogar gut die Hälfte höher. Dagegen fielen die laufenden und investiven Zahlungen an Stellen außerhalb der staatlichen Kernhaushalte deutlich niedriger aus, da ein guter Teil davon im erweiterten Berichtskreis enthalten ist und die betreffenden Zahlungsströme miteinander verrechnet werden. Den deutlich höheren konsolidierten Gesamtausgaben der erweiterten Kassenstatistik stehen zum Großteil Mehreinnahmen etwa aus Nutzungsentgelten der ausgegliederten Einheiten gegenüber. Per saldo fällt das Defizit in der erweiterten Abgrenzung (trotz Einbeziehung

der gegenwärtig strukturell deutlich überschüssigen Pensionsrücklagen und -sondervermögen) im Jahr 2011 aber um bis zu 1 Mrd € höher aus. Würden die Analysen oder die Haushaltsregeln auf die Kernhaushalte beschränkt, könnte ein nicht zu vernachlässigender und dann wohl auch zunehmend gewichtiger Teil der Konsolidierungsaufgabe ausgeklammert werden. Fortan sollte mithin die künftig auch für Jahresvergleiche verfügbare erweiterte Kassenstatistik in den Blickpunkt gerückt werden.

Ein Vergleich der einzelnen Länderhaushalte ist vor diesem Hintergrund mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Gleichwohl lässt sich feststellen, dass große Divergenzen auch dann verbleiben, wenn um Ausgliederungen, unterschiedliche Verlagerungen von Lasten auf die kommunale Ebene, finanzielle Transaktionen sowie Lasten im Rahmen des Länderfinanzausgleichs bereinigt wird (vgl. dazu die Erläuterungen auf S. 38 ff.).

Ländervergleich zeigt große Unterschiede

Zur Umsetzung von Schuldenbremse und Fiskalpakt

Umsetzung der Schuldenbremse auf Länderebene

Im Jahr 2009 wurde in Deutschland eine Schuldenbremse im Grundgesetz verankert.¹³⁾ Nach dem neuen Artikel 109 GG ist den Länderhaushalten eine Kreditaufnahme grundsätzlich nicht mehr gestattet. Für konjunkturbedingte Lasten und Naturkatastrophen sowie besondere Not-

Länder zunächst abwartend bei Übernahme der Schuldenbremse in ihre Verfassungen, ...

¹² Hinsichtlich der finanziellen Transaktionen, die außerhalb der Kernhaushalte durchgeführt werden, bestehen jedoch auch für die Extrahaushalte Erfassungslücken in der Kassenstatistik. Beispielsweise werden die über Landesgesellschaften mit kaufmännischem Rechnungswesen abgewickelten Beteiligungserwerbe und Rekapitalisierungen nicht erfasst. Damit bleibt letztlich auch für den Gesamthaushalt das kassenstatistische Bild unvollständig.

¹³ Vgl. zu einer genaueren Erörterung: Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, Monatsbericht, Oktober 2011, S. 15 ff.

Große Finanzunterschiede zwischen den Ländern

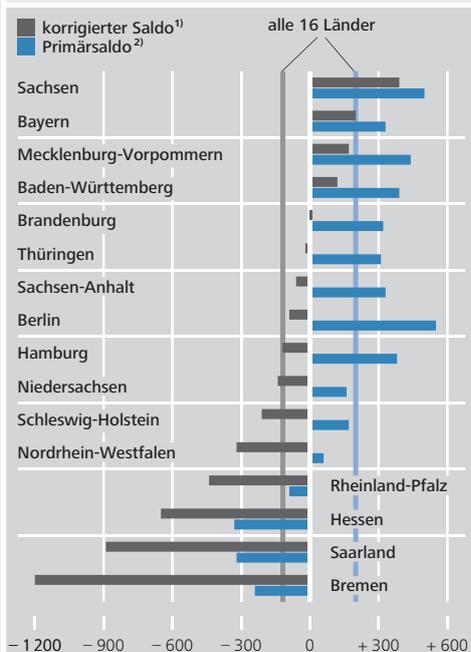
Die Betrachtung der Länderfinanzen in ihrer Gesamtheit verdeckt große Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern. Für einen möglichst aussagekräftigen Vergleich werden Haushaltsgrößen je Einwohner nach der Kassenstatistik 2011¹⁾ verwendet. Da Aufgaben und die damit verbundenen Ausgaben länderspezifisch unterschiedlich auf Land und Gemeinden verteilt sind und für die Stadtstaaten ohnehin konsolidierte Angaben vorliegen, ist es sinnvoll, die Gemeinden in die Betrachtung einzubeziehen. Mit Rückgriff auf die Kassenstatistik einschließlich der Extrahaushalte können Verzerrungen durch unterschiedlich starke Ausgliederungen vermieden werden. Da ein vollständiger Datensatz in dieser erweiterten Abgrenzung nur für das letzte Jahr vorliegt, können allerdings keine Vergleiche mit Vorjahren gezogen werden. Außerdem erscheint es hilfreich, ebenso wie bei den europäischen Defizitregeln und im Rahmen der bisher konkretisierten Schuldenbremsen in Deutschland die finanziellen Transaktionen als reine Umschichtungen im Finanzvermögen auszuklammern. Damit wird auch vermieden, dass einmalige umfangreiche Vorgänge das grundlegende Bild verzerren.

Spannweite der Defizite

In dieser Abgrenzung lag das Defizit je Einwohner im Jahr 2011 im Durchschnitt bei 120 €. Die Spannweite war dabei aber außerordentlich groß. In Sachsen, Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Baden-Württemberg standen jeweils Überschüsse von mehr als 100 € zu Buche, und auch in Brandenburg überstiegen die Einnahmen die Ausgaben. Das höchste Defizitniveau wurde mit 1 200 € in Bremen registriert, aber auch für das Saarland ergibt sich mit fast 900 € ein sehr hoher Wert. Die Relation zu den (wie oben beschrieben) korrigierten Ausgaben belief sich hier auf 15% beziehungsweise sogar 17%. Darüber hinaus

Finanzierungssalden 2011

€ je Einwohner



¹ Nach Abzug der finanziellen Transaktionen sowie unter Hinzurechnung der vorläufigen Abrechnung des Finanzausgleichs.
² Korrigierter Saldo zuzüglich Zinsausgaben.

Deutsche Bundesbank

verzeichneten Hessen mit 650 € und Rheinland-Pfalz mit 440 € sehr ungünstige Ergebnisse (fast 11½% und 9% der jeweiligen Ausgaben). Auch in Nordrhein-Westfalen, dem bevölkerungsreichsten Land, lag der Wert mit 320 € (6% der Ausgaben) noch fast dreimal so hoch wie der Länderdurchschnitt.

Bedeutung unterschiedlicher Zinsbelastungen

Die über Defizite in der Vergangenheit angesammelten Schulden spielen aufgrund der damit verbundenen unterschiedlichen Belastung mit Zinsausgaben für diese Spannweite eine wichtige Rolle. Vor dem

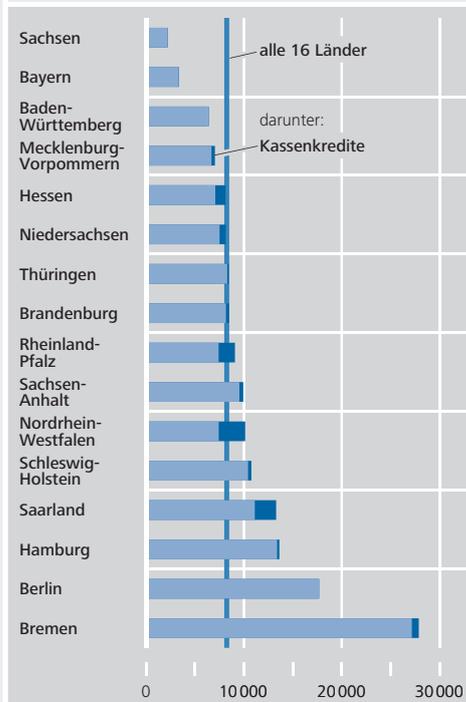
¹ Die um ein Quartal verzögerte vorläufige Abrechnung des Länderfinanzausgleichs (LFA) wurde noch einbezogen, um die strukturelle Lage genauer abzubilden. Zudem sind bundesrechtlich veranlasste Belastungen der Geberländer im LFA von den Ausgaben und Einnahmen abgezogen.

Hintergrund einer an den Kapitalmärkten unterstellten bundesstaatlichen Haftungsgemeinschaft²⁾ gibt es in Deutschland zwar keine größeren Renditeunterschiede zwischen den Ländern. Allerdings differieren die Schuldenstände außerordentlich stark. Bei durchschnittlichen Kreditmarktschulden (einschl. Kassenkrediten) je Einwohner von gut 9 100 € sind Sachsen und Bayern mit lediglich gut 2 200 € und 3 400 € am wenigsten belastet. Auf der anderen Seite stehen beim Saarland – dem am stärksten verschuldeten Flächenland – und Bremen deutlich mehr als 15 000 € beziehungsweise fast 29 000 € zu Buche.³⁾ Diese Unterschiede wirken sich direkt auf die jeweils je Einwohner zu tragenden Zinskosten aus. Die Spannweite reichte hier von etwas über 100 € in Sachsen und Bayern bis annähernd 400 € bei fast allen Flächenländern. Nur für das Saarland wurden nahezu 600 € ausgewiesen. Noch größer war die Last in den Stadtstaaten Berlin und vor allem Bremen mit gut 950 €.

Die unterschiedliche Zinsbelastung erklärt einen guten Teil der Differenzen in den Defiziten. Vergleicht man die zusätzlich um die Zinsausgaben bereinigten Finanzierungssalden (Primärsalden) je Einwohner, verringert sich die Streubreite um mehr als die Hälfte, und auch die Rangfolge ändert sich teilweise. Dabei ist freilich zu berücksichtigen, dass Länder, die in der Vergangenheit höhere Schulden aufgebaut haben, nunmehr einen ambitionierteren Primärsaldo benötigen, um einen Haushaltsausgleich zu erzielen. Während im Länderdurchschnitt je Einwohner ein Primärüberschuss von 200 € zu Buche stand, fallen die mit deutlich über 300 € hohen Primärdefizite Hessens und des Saarlands auf. Primärdefizite gab es darüber hinaus in Bremen und Rheinland-Pfalz (240 € und 90 €). Mit einem Überschusswert von 550 € lag Berlin an der Spitze vor Sachsen. Letztlich bestehen aber auch bei Ausblendung der Zinsbelastung noch große Unterschiede auf der Einnahmen- und Ausgabenseite, die sich nicht ausgleichen.

Schulden am Kreditmarkt 2011

€ je Einwohner, Stand zum Jahresende



Deutsche Bundesbank

Die Einnahmenseite

Auf der Einnahmenseite haben die Steuern das mit Abstand größte Gewicht. Insofern kommt auch dem – in seiner heutigen Form bis Ende 2019 befristeten – mehrstufigen LFA entscheidende Bedeutung zu (vgl. Tabelle auf S. 40). Auf der Landesebene reichte die Spannweite der steuerlichen

² Grundlage hierfür ist letztlich das bündische Prinzip mit gegenseitiger Einstandspflicht. Nachdem das Bundesverfassungsgericht 1992 Hilfsersuchen der Länder Bremen und Saarland stattgegeben hatte, wies es einen vergleichbaren Antrag Berlins 2006 zwar insbesondere wegen noch bestehender Konsolidierungspotenziale zurück. Nach deren Ausschöpfung hätte aber wohl auch hier bei fortbestehenden hohen Defiziten ein Hilfsanspruch bestanden.

³ Dabei ist zu beachten, dass höhere Schulden im Regelfall nicht mit einem entsprechend größeren Vermögen verbunden sind. Stattdessen gehen sie vielfach (wie etwa im Saarland und in Bremen) sogar noch mit einem unterdurchschnittlichen Finanzvermögensbestand einher. Insgesamt ist in den Ländern mit höheren Schuldenständen somit in der Regel auch eine größere Differenz von Zinsausgaben und Vermögenserträgen zu verzeichnen.

Finanzkraft je Einwohner der Länder vor und nach Finanzausgleich 2011^{*)}

in % des gesamtdeutschen Durchschnitts

Land/Ländergruppe	ohne Umsatzsteuer 1)	vor Länderfinanz-ausgleich 2)	nach Länderfinanz-ausgleich	nach allgemeinen Bundes-ergänzungs-zuweisungen	nach Sonderbedarfs-Bundes-ergänzungs-zuweisungen 3)
Bayern	127,9	112,0	102,6	101,5	97,8
Hessen	124,5	112,2	102,6	101,6	97,9
Baden-Württemberg	118,3	106,3	101,0	99,9	96,3
Nordrhein-Westfalen	101,5	96,6	97,0	96,0	92,5
Rheinland-Pfalz	96,6	93,8	95,7	95,7	92,6
Schleswig-Holstein	95,5	94,8	96,2	95,8	93,0
Niedersachsen	83,9	95,7	96,6	95,9	92,4
Saarland	81,6	90,7	94,5	95,4	93,9
Westdeutsche Flächenländer	108,7	102,4	99,1	98,3	94,8
Hamburg	155,6	133,9	132,8	131,5	126,7
Bremen	96,5	95,0	120,3	127,2	125,4
Berlin	85,5	91,0	119,4	127,0	136,4
Stadtstaaten	107,9	104,4	123,5	128,4	132,2
Brandenburg	62,4	88,7	94,4	95,9	109,7
Sachsen-Anhalt	51,6	85,9	93,5	95,5	112,0
Sachsen	51,4	86,0	93,2	95,1	109,9
Mecklenburg-Vorpommern	50,9	85,1	93,6	96,0	112,0
Thüringen	50,7	85,4	93,0	95,1	110,8
Neue Bundesländer	53,4	86,3	93,5	95,4	110,7

Quelle: Bundesministerium der Finanzen, eigene Berechnungen. * Vorläufige Zahlen. 1 Anteile der Länder an den Gemeinschaftssteuern (ohne Umsatzsteuer) sowie Ländersteuern nach örtlichem Aufkommen. 2 Nach Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen, einschl. der gemäß § 8 FAG zu berücksichtigenden normierten Steuereinnahmen der Gemeinden, vor Finanzausgleich unter den Ländern (i. e. S.). 3 Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen werden gezahlt an die neuen Länder und Berlin zur Deckung von Sonderlasten aus dem infrastrukturellen Nachholbedarf und zum Ausgleich unterproportionaler kommunaler Finanzkraft sowie (ohne Berlin) zum Ausgleich von Sonderlasten durch die strukturelle Arbeitslosigkeit im Zusammenhang mit Hartz IV und an kleine Länder wegen überdurchschnittlich hoher Kosten politischer Führung.

Deutsche Bundesbank

Finanzkraft je Einwohner vor Verteilung der Umsatzsteuereinnahmen 2011 von gut der Hälfte des Bundesdurchschnitts in den neuen Ländern über Baden-Württemberg, Hessen und Bayern, die den Durchschnitt deutlich um bis zu gut ein Viertel übertrafen, bis Hamburg, wo der Wert sogar um gut die Hälfte über dem Mittel lag.

Diese Unterschiede wurden aber schon vor dem LFA im engeren Sinne insbesondere durch die Ergänzungsanteile bei der Umsatzsteuerverteilung (insgesamt 11 Mrd € in 2011) beträchtlich nivelliert. Eine weitere Angleichung erfolgte dann im LFA im engeren Sinne. Hier flossen nach der vorläufigen Abrechnung 2011 fast 7½ Mrd €. Aufseiten der Zahler leistete Bayern zwar mit 3½ Mrd € den größten Einzelbeitrag. Je Einwohner war die Belastung Hessens aber noch etwas höher (300 €). Auf der Empfängerseite erhielt Berlin mit 3 Mrd € die größte Zuweisung, was 870 € je Einwohner entsprach.

Auch Bremen verzeichnete angesichts der generellen Höhergewichtung des Finanzbedarfs von Stadtstaaten um 35% eine Unterstützung von 780 € je Einwohner. Mit den im Anschluss vom Bund gezahlten allgemeinen Bundesergänzungszuweisungen von 2½ Mrd € wurden die Unterschiede weiter verringert. Zusätzliche, größtenteils degressiv gestaltete Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen (SoBEZ) von insgesamt 9½ Mrd € im Jahr 2011 werden für gesetzlich definierte Sonderbelastungen gewährt. Hierdurch sollen überdurchschnittlich hohe Kosten der politischen Führung in kleineren Ländern, größere Belastungen aus Langzeitarbeitslosigkeit in den ostdeutschen Flächenländern sowie vor allem Teilungsfolgen in den fünf neuen Ländern und Berlin abgedeckt werden.

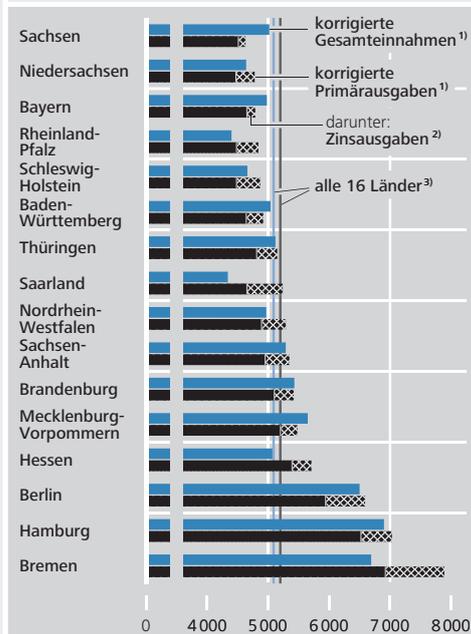
Nach der gesamten Umverteilung lag in Berlin die im Rahmen des Finanzausgleichs angerechnete Finanzkraft je Einwohner um

mehr als ein Drittel über dem Länderdurchschnitt, gefolgt von Hamburg. Die neuen Länder übertrafen diesen um immerhin gut 10%. Brandenburg nahm dabei trotz des höchsten örtlichen Steueraufkommens in dieser Gruppe den letzten Platz ein, da die SoBEZ nach festen Quoten aufgeteilt sind, die Bevölkerungsentwicklung hier aber weitaus positiver gewesen ist. Die ursprünglich besonders finanzstarken Länder Bayern und Hessen lagen nun um 2% unter dem Durchschnitt, aber noch um gut 5% über der Schlussgruppe aus Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz.⁴⁾

Die korrigierten Gesamteinnahmen (d. h. ohne Erlöse aus finanziellen Transaktionen und nach Abzug etwaiger Belastungen im LFA) werden neben dem Finanzausgleich auch stark durch andere Effekte beeinflusst. So werden umfangreiche nichtsteuerliche Einnahmen (im Länderdurchschnitt etwa die Hälfte der steuerlichen Erträge) nicht zuletzt aus – vor allem kommunalen – Gebühren⁵⁾ und sonstigen Übertragungen erzielt. Auch hier gab es eine beachtliche Streuung der Ergebnisse.⁶⁾ Je Einwohner ergab sich so im vergangenen Jahr im Länderdurchschnitt ein korrigiertes Gesamteinnahmenniveau von fast 5 100 €. Die niedrigsten Werte verzeichneten das Saarland (4 340 €) und Rheinland-Pfalz (4 400 €), aber auch in Niedersachsen und Schleswig-Holstein waren sie mit etwa 4 650 € klar unterdurchschnittlich. Unter den westdeutschen Flächenländern blieb auch Hessen noch leicht unter dem Mittel. Bei den neuen Ländern waren die Einnahmen in Sachsen trotz SoBEZ von gut 500 € je Einwohner nur unterdurchschnittlich, während Mecklenburg-Vorpommern mit 5 650 € den Spitzenwert erzielte. Die Stadtstaaten erreichten noch sehr viel höhere Niveaus. Hier lag Berlin mit 6 500 € trotz größter Finanzkraft nach dem Finanzausgleich auf dem letzten Platz, während in Hamburg mit 6 900 € deutlich mehr Geld zur Verfügung stand.

Einnahmen und Ausgaben 2011

€ je Einwohner



¹ Ergebnisse der Kassenstatistik abzüglich Ausgaben im Länderfinanzausgleich sowie ohne finanzielle Transaktionen. Finanzausgleich gemäß vorläufiger Abrechnung. ² Zinsausgaben an andere Bereiche. ³ Ausgaben einschl. Zinsen.

Deutsche Bundesbank

Die (Primär-)Ausgabenseite

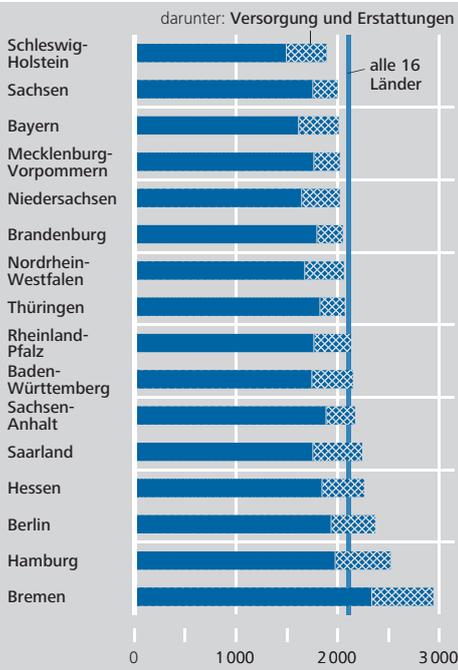
Auch beim Vergleich der um Zinskosten bereinigten Ausgaben werden im Folgenden Belastungen im Rahmen des LFA und aus finanziellen Transaktionen abgezogen. Bei einem Länderdurchschnitt der korrigierten Primärausgaben je Einwohner von fast 4 900 € hatten Niedersachsen, Rheinland-

⁴ Allerdings bleiben insbesondere die Unterschiede aus dem nicht im Finanzausgleich berücksichtigten Teil der Gemeindesteuereinnahmen bestehen. So werden diese gemäß § 8 Finanzausgleichsgesetz nur zu 64% einbezogen. Dabei wird für die Realsteuern nicht die tatsächliche länderweise Entwicklung berücksichtigt, sondern eine Hochrechnung mit dem Aufteilungsschlüssel der Steuerkraft des Vorjahres vorgenommen.
⁵ Höheren Gebühreneinnahmen dürften angesichts der Kostendeckungsregeln freilich vielfach entsprechend höhere Ausgaben gegenüberstehen, sodass ein Effekt auf den Finanzierungssaldo hier (wie auch bei Kostenerstattungen) insgesamt begrenzt ausfallen sollte.

⁶ So lagen die sonstigen Einnahmen je Einwohner in Bremen etwa doppelt so hoch wie im Saarland. Acht der 13 Flächenländer befanden sich allerdings in einem Korridor von etwa ±100 € um den Durchschnittswert.

Personalausgaben 2011⁷⁾

€ je Einwohner



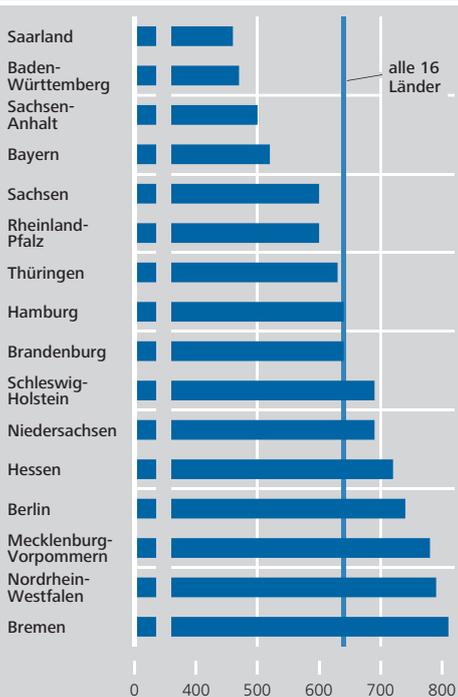
* Ohne Zahlungen an Versorgungsrücklagen. Einschl. Erstattungen an den Bund für Versorgungsleistungen.
 Deutsche Bundesbank

Pfalz, Schleswig-Holstein und Sachsen mit etwa 4 500 € die niedrigsten Werte, während Hessen unter den Flächenländern mit 5 400 € am anderen Ende der Skala stand. Die Stadtstaaten hatten noch deutlich höhere Ausgaben. Mit gut 6 900 € lag Bremen aber noch immer um 400 € höher als Hamburg und sogar fast 1 000 € über dem Ergebnis Berlins.

Eine Untergliederung der korrigierten Primärausgaben zeigt, dass die Personalausgaben – einschließlich der Versorgungsleistungen – mit einem Anteil von zwei Fünfteln ein besonderes Gewicht aufweisen.⁷⁾ In den neuen Ländern und in geringerem Maße auch in Berlin werden zudem Zuweisungen an den Bund im Zusammenhang mit Sonder- und Zusatzversorgungsleistungen für ehemalige Beschäftigte aus der Zeit vor der Vereinigung gezahlt (jährlich insgesamt 2½ Mrd €). Diese Zahlungen sind vergleichbar mit Versorgungsleistungen in den alten Ländern und hier daher den Personalausgaben zugesetzt. So abgegrenzt fielen bei einem Länderdurchschnitt von etwa 2 100 € die geringsten Personalausgaben je Einwohner mit fast 1 900 € in Schleswig-Holstein an, während unter den Flächenländern Hessen und das Saarland, das besonders hohe Versorgungslasten trägt, mit Werten um 2 250 € die Spitzenplätze belegten. Bei den Stadtstaaten waren die Personalausgaben pro Kopf noch deutlich höher. Das mit annähernd 2 950 € auch in dieser Gruppe weitaus höchste Ergebnis verzeichnete Bremen, das beispielsweise bei einer Beschränkung auf das Berliner Niveau sein Defizit etwa halbiert hätte.

Transfers an private Haushalte 2011

€ je Einwohner



Deutsche Bundesbank

Auch bei den Transfers an private Haushalte – die über alle Länder hinweg 13% der korrigierten Primärausgaben ausmachten – fielen deutliche Unterschiede auf. Bei einem Durchschnitt von 640 € je Einwohner wies

⁷ Bei der gewählten Betrachtung einschl. der Extrahaushalte ist zu beachten, dass die länderweise unterschiedlich verbuchten Zuführungen an Versorgungsrücklagen hier ausgeblendet sind.

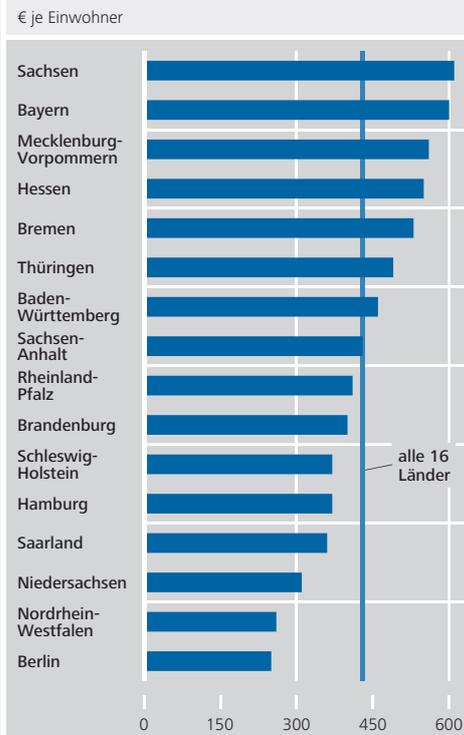
das Saarland mit 460 € knapp vor Baden-Württemberg den geringsten Wert aus, während für Nordrhein-Westfalen unter den Flächenländern mit 790 € das höchste Niveau angezeigt wurde, das von Bremen (810 €) nur leicht übertroffen wurde.

Die Sachinvestitionen werden zum Großteil von den Kommunen getätigt, wobei die Länder über Investitionszuweisungen vielfach an der Finanzierung beteiligt sind. Im Betrachtungsjahr 2011 schlug sich dabei noch das für die einzelnen Länder kontingentierte Investitionsprogramm des Bundes aus dem Jahr 2009 nieder, von dem Restmittel abgerufen werden konnten. Eine entgegen der Zielrichtung langsamere Umsetzung der Vorhaben in einem Land führte somit bei dieser Kennzahl 2011 zu einem höheren Wert (der sich spiegelbildlich in den daran anknüpfenden Einnahmen aus Zuweisungen wiederfindet). Insgesamt entfielen 2011 fast 9% der korrigierten Primärausgaben auf die Sachinvestitionen. Im Mittel betragen diese je Einwohner 430 €. Dieses Niveau wurde besonders deutlich von den bereits einen Haushaltsüberschuss aufweisenden Ländern Sachsen (610 €) und Bayern (600 €), in Westdeutschland aber auch von Hessen und Bremen noch merklich (um mehr als 100 €) überschritten. Der niedrigste Wert wurde trotz der Sonderhilfen für den Aufbau Ost von Berlin (250 €) ausgewiesen, dicht gefolgt von Nordrhein-Westfalen.

Ausblick

Die europäischen Fiskalregeln und der Fiskalpakt erfordern, dass neben Bund und Ländern auch für die Kommunalebene Haushaltsgrenzen wirksam sind, um den annähernden Haushaltsausgleich des Gesamtstaates zu sichern. Spätestens 2020 gilt die verfassungsrechtliche Vorgabe des grundsätzlichen Neuverschuldungsverbots, sodass sich die Einnahmen und Ausgaben eines jeden Landes (strukturell) mindestens ausgleichen müssen. Sofern der – noch zu beschließende – neue Finanzausgleich ab

Sachinvestitionen 2011



Deutsche Bundesbank

2020 nicht einen Ausgleich für die sehr unterschiedlichen Finanzlagen schafft, fallen die notwendigen Anpassungen für die einzelnen Länder sehr unterschiedlich aus. Dann müssen insbesondere unterdurchschnittlich finanzstarke Länder mit höheren Schulden und entsprechenden Zinslasten entweder ihre Primärausgaben deutlich stärker einschränken oder eigene Einnahmepotenziale vermehrt ausschöpfen, um den (strukturellen) Haushaltsausgleich zu erreichen. Hier könnte es sinnvoll sein, bei der anstehenden Finanzausgleichsreform eine höhere Flexibilität insbesondere auf der Einnahmenseite etwa über länderspezifische Steuerzuschläge vorzusehen.

fälle können Sonderregeln vorgesehen werden. Artikel 143 d GG regelt das Inkrafttreten ab dem Jahr 2020. Bis dahin dürfen noch gemäß Landesrecht Kredite zur Haushaltsfinanzierung aufgenommen werden. Für den Bundeshaushalt wurden im Grundgesetz und dem zeitgleich verabschiedeten Ausführungsgesetz frühzeitig weitergehende Regelungen wie etwa die Bereinigung um finanzielle Transaktionen, die Konjunkturbereinigung, das Führen eines Kontrollkontos sowie ein struktureller Defizitabbau vorgegeben. Für die einzelnen Länderhaushalte blieb die genauere – für die tatsächliche Bindungswirkung sehr bedeutsame – Umsetzung der Schuldenbremse der jeweiligen Landesgesetzgebung überlassen. Diese reagierte zunächst abwartend. Ab dem Sommer 2010 verankerten zunächst Schleswig-Holstein und dann Rheinland-Pfalz, Hessen und Mecklenburg-Vorpommern Schuldenbremsen in ihren Landesverfassungen, wobei angesichts der unmittelbaren Wirkung des Neuverschuldungsverbots aus Artikel 109 GG ab 2020 letztlich die Nutzbarmachung der nach dem Grundgesetz möglichen Ausnahmen im Vordergrund stand.¹⁴⁾ Im laufenden Jahr wurden auch noch die Verfassungen Hamburgs und Bremens entsprechend ergänzt.

... seit Sommer 2010 aber Verankerung in bisher sechs Ländern

Ausschöpfen der Übergangszeit sowie ein zusätzlicher Ausnahmestatbestand

Insgesamt wird in allen reformierten Verfassungen die Übergangsfrist vollständig ausgeschöpft, obwohl diese eigentlich nur mit Rücksicht auf die vergleichsweise hohen Anpassungslasten in einem Teil der Länder länger als beim Bund ausgefallen war und sich die unmittelbaren Belastungen im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 mittlerweile als deutlich geringer herausgestellt haben als bei Verabschiedung der Schuldenbremse im Grundgesetz angenommen. Zudem sind oftmals eher weiche Vorgaben für den Defizitabbau verankert worden. Während die Inanspruchnahme von Ausnahmeklauseln für Notsituationen mitunter an höhere Zustimmungserfordernisse als auf Bundesebene gebunden ist, gibt es in Rheinland-Pfalz und Bremen einen Sonderstatbestand bei nicht landesrechtlich veranlassenen Haushaltsbelastungen – wie etwa größeren

bundesweiten Steuersenkungen oder Leistungsausweitungen. Bemerkenswert erscheint, dass diese damit trotz grundsätzlicher Einflussnahmemöglichkeit im Bundesrat Naturkatastrophen und unvermeidbaren schweren Notlagen gleichgestellt werden.

Neben den Verfassungsregeln sind auch die Ausführungsbestimmungen von Bedeutung (vgl. dazu die Ausführungen auf S. 45 ff.). Soweit Umgehungsmöglichkeiten – etwa bei der Abgrenzung finanzieller Transaktionen oder der Konjunkturbereinigung – nicht konsequent eingeschränkt werden, besteht die Gefahr, dass das im Grundgesetz gesteckte Ziel der Schuldeneindämmung verfehlt wird. Durch einen entschiedenen und zügigen Defizitabbau können die Haushalte hingegen darauf vorbereitet werden, auch bei negativen Überraschungen die Neuverschuldungsgrenzen ohne – häufig prozyklisch wirkende – kurzfristige Konsolidierungsmaßnahmen einzuhalten.

Bedeutsame Detailregelungen in Ausführungsgesetzen

Entwicklungen bei besonders hoch verschuldeten Ländern

Um die Einhaltung der Schuldenbremse zu erleichtern, wurde im neuen Artikel 143 d GG auch die Möglichkeit von Übergangshilfen der bundesstaatlichen Gemeinschaft bis 2019 von jährlich insgesamt 800 Mio € für die fünf besonders hoch verschuldeten Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein verankert. In Verwaltungsvereinbarungen mit dem Bund wurden Bedingungen konkretisiert, mit denen die Haushaltskonsolidierung in den begünstigten Ländern abgesichert werden soll. Hierzu wurde ein Mindestabbau Pfad für die strukturellen Defizite festgelegt. Deren Obergrenze sinkt jährlich um ein Zehntel des Ausgangswertes 2010. Die Einhaltung dieses Pfades ist vom neu eingerichteten Stabilitätsrat zu überwachen.

Konsolidierungshilfe bis 2019 an Defizitabbau gebunden

¹⁴ Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung, Monatsbericht, Oktober 2011, S. 33 ff.

Zu den jüngsten Ausführungsgesetzen zu den Schuldenbremsen in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz

Die konkrete Umsetzung des grundsätzlichen (strukturellen) Neuverschuldungsverbots gemäß Artikel 109 GG für die einzelnen Länderhaushalte liegt in der Verantwortung der jeweiligen Landesgesetzgebung. Ab dem Sommer 2010 verankerten die ersten Länder Schuldenbremsen in ihren Landesverfassungen. Während der hessische Landtag dabei auch bereits eine Verständigung auf einige Eckpunkte für ein Ausführungsgesetz erzielt hatte, standen Konkretisierungen in den anderen Ländern zunächst noch vollständig aus. In Schleswig-Holstein wurde im Frühjahr 2012 ein Ausführungsgesetz nicht zuletzt zu der seit 2011 geltenden verfassungsmäßigen Verpflichtung zur Rückführung des bis dahin nicht klar definierten strukturellen Ausgangsdefizits um jährlich ein Zehntel in Kraft gesetzt. Auch in Rheinland-Pfalz, das allerdings nur vage Defizitabbauverpflichtungen in der Landesverfassung verankert hat, wurden im Sommer 2012 Einzelheiten festgelegt.

Bereinigung um finanzielle Transaktionen

Beiden Regelungen gemeinsam ist eine Bereinigung des Neuverschuldungsverbots um den Saldo der finanziellen Transaktionen, wobei deren Definition wie beim Bund anhand des Gruppierungsplanes für die staatlichen Haushalte erfolgt. Die europäischen Defizitregeln stellen dagegen auf die Definitionen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen ab, die insbesondere bei Kapitalzuführungen an öffentliche Unternehmen für deren Einstufung als finanzielle Transaktion grundsätzlich strenge Anforderungen an die Rentabilität stellen. In den Ausführungsgesetzen bleibt – ebenso wie

beim Bund – der Fall eines Schuldenerlasses unberücksichtigt, der aus einer ursprünglich finanziellen Transaktion einen Transfer werden lässt. Nach der Intention der Schuldenbremse sollten solche Transaktionen auch ohne Zahlungsvorgang in dem betreffenden Jahr auf die Ausschöpfung der Kreditgrenze angerechnet werden. Konsequenz an die EU-Defizitregeln angelehnt wirkt dagegen die in beiden Gesetzen vorgesehene Bereinigung um Rücklagenbewegungen, durch die Zuführungen und Entnahmen wie finanzielle Transaktionen für die neue Kreditbegrenzung unerheblich bleiben. Traditionell bildeten Rücklagen (die aus nicht zur laufenden Haushaltsfinanzierung in Anspruch genommenen Kreditermächtigungen gebildet wurden) Puffer zur Überbrückung von Haushaltsengpässen. Durch das Herausrechnen aus der Kreditbegrenzung steht diese Option wie auch das bisherige Stopfen von Haushaltslöchern mit Privatisierungserlösen künftig nicht mehr zur Verfügung. Unter diesen Umständen können auch die seit gut einem Jahrzehnt gebildeten Rücklagen künftige Versorgungsleistungen im Hinblick auf die Schuldenbremse nicht mehr decken. Ausgaben im Zuge ihrer Auflösung müssen im laufenden Haushalt voll gegenfinanziert werden.

Konjunkturbereinigung

Weiterhin werden in den Gesetzen Vorgaben zur Konjunkturbereinigung gemacht. Anders als der Bund, dessen Verfahren eng an die Vorgehensweise im Rahmen der europäischen Haushaltsüberwachung angelehnt ist, sehen die Regeln in Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz die Schätzung eines „Normalsteueraufkommens“ vor. Dieses soll ermittelt werden, indem ein ent-

sprechender Schätzwert aus der Vergangenheit mit einer typischen Veränderungsrate fortgeschrieben wird. Die genauen Berechnungsverfahren sind jeweils noch in Ausführungsverordnungen zu spezifizieren. Abweichungen des tatsächlichen vom Normalsteueraufkommen werden dann wie ein Konjunkturreffekt behandelt und bei der Ermittlung des strukturellen Saldos herausgerechnet.¹⁾ Für Schleswig-Holstein dürften sich damit im Regelfall unterschiedliche Haushaltsgrenzen aus dem Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse des Landes und der Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund zur Gewährung von Konsolidierungshilfen ergeben. Grundsätzlich wird die Haushaltskoordinierung im Bundesstaat erschwert, wenn verschiedene Bereinigungsverfahren eingesetzt werden. In beiden Landesgesetzen ist allerdings die wichtige grundgesetzliche Vorgabe, dass ein systematischer Schuldenaufwuchs durch ein Übergewicht ausgewiesener konjunktureller Schwächephase zu vermeiden ist, nochmals verankert. Die Umsetzung dieser Anforderung bleibt freilich jeweils einer Verordnung vorbehalten. Von Gewicht erscheinen dabei ein geeigneter Korrekturmechanismus für den Fall negativer Überraschungen hinsichtlich des Normalsteueraufkommens. Dessen Wachstumsrate sollte anhand eines Referenzzeitraums bestimmt werden, der möglichst volle Konjunkturzyklen umfasst, und nicht von Steuerrechtsänderungen der Vergangenheit beeinflusst sein. Wirkungen von Rechtsänderungen im Planungszeitraum müssten dann – wie etwa im Ausführungsgesetz von Rheinland-Pfalz – als strukturell klassifiziert und das trendmäßige Aufkommen entsprechend angepasst werden.

Extrahaushalte

Wichtig ist zudem die Abgrenzung des Geldebereichs der Schuldenbremse. Artikel

109 III GG nimmt zunächst nur Bezug auf die Haushalte von Bund und Ländern, so dass Ausnahmen für Extrahaushalte nicht ausgeschlossen scheinen. Die in Artikel 109 II GG vorangestellte Verpflichtung zur Einhaltung der EU-Vorgaben – wie dem im Stabilitäts- und Wachstumspakt verankerten Ziel mittelfristig zumindest annähernd ausgeglichener gesamtstaatlicher Haushalte – legt indes nahe, dass die strengen Grenzen auch für alle Einheiten außerhalb der Kernhaushalte gelten müssen, soweit sie zum Staatssektor zählen. In den Bestimmungen Schleswig-Holsteins finden sich zur Abgrenzung keine Ausführungen. Allerdings steht die Verwaltungsvereinbarung mit dem Bund zur Gewährung von Konsolidierungshilfen bis Ende 2019 einer Auslagerung der Kreditfinanzierung auf Extrahaushalte entgegen. In der rheinland-pfälzischen Verfassung wird ausgeführt, dass auch Kreditaufnahmen für Landesbetriebe, bei denen eine Verpflichtung des Landes für den Schuldendienst besteht, in die Begrenzung einzubeziehen sind. Im Ausführungsgesetz wird deutlich, dass damit auch die bisher kreditfinanzierten Straßenbau- und Liegenschaftsbetriebe berücksichtigt werden müssen. Eine solche weitgehende und zugleich frühzeitige Abgrenzung ist zu begrüßen, da auf diese Weise die gebotene schnelle und umfassende Sanierung der Landesfinanzen gefördert wird.²⁾

¹ Mit diesem Ansatz soll eine höhere Planungssicherheit dadurch erreicht werden, dass sich die geschätzten strukturellen Einnahmen bei gegebenem Steuerrecht gleichmäßiger entwickeln als bei üblichen Konjunkturbereinigungsverfahren. Aufgrund der hohen Schätzunsicherheit dürften regelmäßige Neubewertungen der strukturellen Haushaltslage aber letztlich unvermeidbar sein, um der nach dem Grundgesetz vorgesehenen Schuldenbegrenzung gerecht zu werden.

² Demgegenüber eröffnet die in der Entschließung des hessischen Landtags für ein Ausführungsgesetz zur Schuldenbremse vorgesehene diesbezügliche Klausel Schlupflöcher. Zwar bedürfen Kreditaufnahmen durch Sondervermögen einer gesetzlichen Ermächtigung. Allerdings sollen diese offenbar nicht in die Schuldenbegrenzung einbezogen werden.

Kontrollkonto

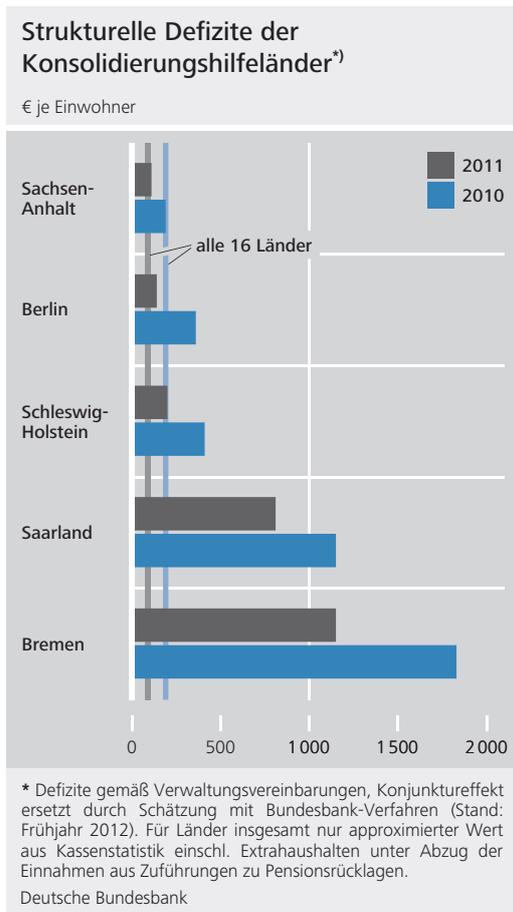
Weiterhin ist in beiden Ausführungsgesetzen die Einrichtung eines Kontrollkontos geregelt. Wie beim Bund gelten die Kreditgrenzen nicht nur für die Planung, sondern auch für den Haushaltsabschluss. Sollte das Haushaltsergebnis nicht den Vorgaben entsprechen, ist die Differenz auf diesem Konto zu verbuchen. Während in Schleswig-Holstein ein Soll-Saldo von 5% der Trend-Steuererinnahmen als Obergrenze für dieses Konto vorgegeben ist, beträgt die entsprechende Grenze in Rheinland-Pfalz unter Verweis auf eine ähnliche Relation wie beim Bundeshaushalt sogar 15% und bietet damit einen deutlich umfangreicheren Toleranzbereich bei Haushaltsabweichungen. Da bei der hier angewendeten Konjunkturbereinigung Abweichungen des Steueraufkommens vom Haushaltsansatz vollständig als konjunkturbedingt exkulpiert werden, ist das tatsächliche Risiko einer Belastung des Kontrollkontos aufgrund von unvorhergesehenen Entwicklungen aber deutlich niedriger zu veranschlagen. Vor diesem Hintergrund scheint auch die entsprechend dem Bundesrecht in Rheinland-Pfalz eingeräumte Möglichkeit zu einer strukturellen Neuverschuldung im Umfang von 3% der Trend-Steuererinnahmen bei Nachtragshaushalten nicht naheliegend. Tendenziell könnte damit defizitären Nachtragshaushalten Vor-schub geleistet werden.

Tilgungsvorschriften bei Verfehlung von Vorgaben

Die Kreditgrenze kann durch Rückgriff auf Ausnahmeklauseln oder in begrenztem Umfang bei unerwarteten Entwicklungen im Haushaltsvollzug vorübergehend verletzt werden. Wie möglicherweise auch beim Bund könnten sich die in diesem Zusammenhang geltenden Tilgungsvorschriften als problematisch erweisen, wenn sie nicht

strikt genug ausfallen. Insbesondere wenn die Tilgung mit einem nicht näher zu bestimmenden Verweis auf eine ungünstige gesamtwirtschaftliche Entwicklung ausgesetzt werden kann, könnte die angestrebte Verschuldungsbegrenzung letztlich unterlaufen werden (wie bei der alten investitionsorientierten Regel mit dem Verweis auf eine Abwehr einer „Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts“). In seinem Ausführungsgesetz setzt Rheinland-Pfalz für den landesspezifischen Sonder-Ausnahmetatbestand nicht vom Land verursachter Haushaltsbelastungen eine Rückführung der jährlichen Neuverschuldung in vier Jahresschritten und eine anschließende Tilgung in acht gleichen Jahrestanchen fest. Die Tilgung kann bei einem im Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung erwarteten negativen realen Wirtschaftswachstum in dem betreffenden Jahr ausgesetzt werden. Damit wird eine klare Regelung hinsichtlich möglicher Tilgungsaufschübe vorgegeben.³⁾ Bei den anderen Ausnahmetatbeständen ist dagegen lediglich festgelegt, dass die Tilgungen in nicht näher spezifiziertem Sinne „konjunkturgerecht“ erfolgen sollen. Das schleswig-holsteinische Ausführungsgesetz sieht eine Möglichkeit des Tilgungsaufschubs unter Bezugnahme auf die Konjunkturentwicklung dagegen nur bei Grenzüberschreitungen des Kontrollkontos vor. Die Verfassungsregel zur Rückführung von Schulden, die sich aus einem Rückgriff auf die Ausnahmeklausel ergeben, wird jedoch nicht weiter präzisiert („binnen eines angemessenen Zeitraums“). Hier schiene eine feste Tilgungsgröße in Relation zum Haushaltsvolumen oder zu den Trend-Steuererinnahmen erwägenswert.

³ Eine gewisse Schwierigkeit bezüglich der Haushaltsplanung ergibt sich dadurch, dass der Jahreswirtschaftsbericht erst gegen Ende Januar und damit nach der regulären Verabschiedung von Haushaltsgesetzen verfügbar wird.



Vorgaben 2011 erfüllt, aber überhöhte Ausgangsdefizite ermöglichen Konsolidierungsaufschub

Im Mai 2012 hat der Stabilitätsrat befunden, dass alle fünf Konsolidierungshilfeländer ihren Verpflichtungen im letzten Jahr gerecht geworden sind.¹⁵⁾ Allerdings ist kritisch zu bewerten, dass die Obergrenzen – ebenso wie beim Bund – auf Basis überhöhter Ausgangsdefizite festgesetzt wurden. Dadurch ergeben sich relativ unambitionierte Abbaupfade, und es wird die problematische, aber politisch attraktive Möglichkeit eröffnet, die insgesamt erforderliche Konsolidierung auf künftige Jahre zu verschieben.¹⁶⁾ Ungeachtet dessen fällt die strukturelle Entwicklung mit dem von der Bundesbank verwendeten Verfahren zur Konjunkturbereinigung staatlicher Haushalte für die Konsolidierungshilfe empfangenden Länder dabei im vergangenen Jahr durchaus günstig aus (vgl. oben stehendes Schaubild). Hier reicht die Spanne für den Konsolidierungserfolg von drei Zehnteln des strukturellen Defizits des Jahres 2010 im Falle des Saarlands bis hin zu drei Fünfteln im Falle Berlins. Allerdings ist dabei zu berücksichtigen, dass die Umstände für die

Rückführung im vergangenen Jahr besonders günstig waren. So sind Verbesserungen nicht zuletzt auf die sehr positive Entwicklung der Steuereinnahmen zurückzuführen. Zudem dürfte der Wegfall von Einmalbelastungen etwa aus der Krisenbekämpfung von 2009/2010, die die strukturellen Ausgangsdefizite aufgebläht hatten, die Einhaltung der Defizitabbauvorgaben in den ersten Jahren deutlich erleichtern. Auch haben die Zinsersparnisse aus den sehr günstigen Refinanzierungsbedingungen zu Buche geschlagen. Trotz der positiven Entwicklung ist somit auch angesichts der Volatilität der konjunkturbereinigten Steuereinnahmen keinesfalls Entwarnung angezeigt. Die Erfahrung lehrt, dass eine strukturelle Verbesserung ohne größere strukturelle Anpassungen im jeweiligen Landeshaushalt nicht einfach in die Zukunft fortgeschrieben werden sollte.

Für die vom Stabilitätsrat 2011 im Rahmen der regelmäßigen Haushaltsüberwachung als notlagegefährdet eingestuft Länder Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein soll im Rahmen von Sanierungsberichten künftig eingehender über die maßnahmenbezogenen Konsolidierungsfortschritte berichtet werden.¹⁷⁾ Die im Mai von den betroffenen Ländern vorgelegten Zwischenberichte weisen zwar durchaus beachtliche Anstrengungen im letzten Jahr aus, die Berichte selbst bleiben jedoch hinter dem Wünschenswerten zurück. So wurden die erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen teilweise nicht genau spezifiziert und reichen

Sanierungsberichte nicht ausreichend aussagekräftig

¹⁵ Die Berechnung der strukturellen Defizite gemäß den Verwaltungsvereinbarungen folgt einer speziellen Methodik, bei der u. a. sämtliche Abweichungen der Steuereinnahmen vom Schätzstand bei der Haushaltsaufstellung als konjunkturbedingt klassifiziert werden. Vgl. die Dokumentation unter: www.stabilitaetsrat.de.

¹⁶ Vgl.: Deutsche Bundesbank, Konsolidierungshilfeländer – Zunächst wenig ambitionierte Auflagen für die Defizitrückführung, Monatsbericht, Mai 2011, S. 74f.

¹⁷ Die Aufgabe des 2010 gegründeten Stabilitätsrates ist es insbesondere, jährlich für alle 16 Länder und den Bund zu prüfen, ob eine Haushaltsnotlage droht. Sofern eine solche Gefahr anhand eines Kennzahlensystems mit Schwellenwerten festgestellt wurde, muss die betroffene Einheit im Rahmen eines Sanierungsprogramms Gegenmaßnahmen ergreifen.

kaum über das laufende Jahr hinaus.¹⁸⁾ Insbesondere im Falle Bremens sind die Angaben vage. Die Begründung, dass mit der grundsätzlich geltenden Top-down-Budgetierung nur allgemeine Kürzungsziele vorzuschreiben sind, sowie der Hinweis auf bereits langjährige Konsolidierungsbemühungen erscheinen angesichts der geforderten besonderen Anstrengungen gerade in diesem Land nicht überzeugend. Zudem scheinen die Planungen hier auf relativ optimistischen Annahmen unter anderem bezüglich der Personalausgaben zu beruhen. Insgesamt wäre es für den Erfolg des neuen Überwachungsverfahrens wichtig, dass die Programme auf vorsichtigen Annahmen basieren und die erforderlichen Konsolidierungsmaßnahmen zur Schließung der festgestellten Lücke von Beginn an für den gesamten Sanierungszeitraum spezifizieren.

*Defizitabbau
konsequent
umsetzen und
Sicherheits-
abstand zu
Obergrenzen
einplanen*

Es ist zu begrüßen, dass die Sanierungsprogrammländer vielfach Sicherheitsabstände zu den vereinbarten Defizitobergrenzen ausgewiesen haben. Dafür sprechen nicht zuletzt die erheblichen Unsicherheiten im Zusammenhang mit der weiteren gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und dem Fortgang der Staatsschuldenkrise in Europa. Es ist ratsam, bei einer zwischenzeitlich günstiger als erwarteten Entwicklung in einem Land die Konsolidierungsbemühungen nicht einzuschränken und neben dem absoluten Defizitniveau dessen Abstand zum Durchschnitt der anderen Länder im Auge zu behalten. Sollten die anderen Länder angesichts einer deutlich besseren Finanzlage Haushaltsbelastungen etwa in Form von merklichen Steuersenkungen beschließen, droht ein deutliches Zurückfallen beim Defizitabbau. Eine kritische Effizienzprüfung aller Ausgaben auch in Schwerpunktbereichen wie Bildung und Sicherheit bleibt unerlässlich. Daneben könnte es je nach der Größe der jeweiligen Konsolidierungsaufgabe notwendig werden, noch bestehende Einnahmensteigerungspotenziale auszuschöpfen, die über die bereits erfolgten Grunderwerbsteuersatzanhebungen hinausgehen. Insbesondere der Kostendeckungsgrad von Gebühren oder eine Ausweitung von Nut-

zungsentgelten könnten wichtige Ansatzpunkte sein.

Fiskalpakt

Neben den eher längerfristigen Konsolidierungsanforderungen im Rahmen der Schuldenbremse wurden vonseiten der Bundesländer zusätzliche kurzfristige Anpassungsnotwendigkeiten aus der Ratifizierung des europäischen Fiskalpakts befürchtet. Während die Schuldenbremse des Grundgesetzes für die Übergangszeit bis 2020 nur wenige Vorgaben macht, beinhaltet der Fiskalpakt letztlich für den Gesamtstaat die Verpflichtung zu einem annähernden strukturellen Haushaltsausgleich. Da derzeit erhebliche Überschüsse bei den Sozialversicherungen zu Buche stehen, die sich absehbar wieder zurückbilden werden, könnte eine schnellere Defizitrückführung bei den Gebietskörperschaften erforderlich werden als durch die nationalen Regeln vorgegeben.¹⁹⁾ Letztlich wurden Ende Juni 2012 vom Bund als Gegenleistung für die Zustimmung der Länder zum Fiskalpakt im Bundesrat Zugeständnisse gemacht. So wurden zusätzliche Mittel für Kleinkinderbetreuungsplätze, eine beschleunigte Abrechnung der Bundesbeteiligung an den Kosten der Kommunen für die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung sowie eine Bundesbeteiligung an Integrationsleistungen für Behinderte vereinbart. Auch sollen Bund und Länder ab 2013 gemeinsame Anleihen begeben können. Auf eine gesamtschuldnerische Haftung soll dabei aber wohl verzichtet werden. Angesichts der begrenzten Renditeunterschiede, die selbst hoch verschuldete Länder gegenüber Bundeswertpapieren zu tragen haben, ist aber davon auszugehen, dass ein

*Zugeständnisse
des Bundes im
Zusammenhang
mit Fiskalpakt*

18 Kritische Hinweise finden sich auch in: Bundesministerium der Finanzen, Konsolidierungsverpflichtungen der Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, Monatsbericht, Juni 2012, S. 45 ff.

19 Im Entwurf eines Gesetzes zur innerstaatlichen Umsetzung des Fiskalvertrages (Bundesrats-Drucksache 571/12) ist eine gesamtstaatliche Defizitobergrenze vorgesehen. Grundsätzlich haben die Länder offenbar akzeptiert, dass der von ihnen geforderte strukturelle Haushaltsausgleich jeweils einschl. der Gemeinden sicherzustellen ist.

Notlagenbeistand der bundesstaatlichen Gemeinschaft ohnehin bereits weitgehend von den Marktteilnehmern angenommen wird. Schließlich soll das Sanktionszahlungs-Aufteilungsgesetz so geändert werden, dass der Bund bis 2020 mögliche Sanktionen aufgrund der verschärften Anforderungen übernimmt.

■ Ausblick

Zwar insgesamt günstige Haushaltsprojektionen, aber auch sehr hohe Risiken

Nach dem deutlichen Defizitrückgang im letzten Jahr hat sich die günstige Entwicklung in den Kernhaushalten der Länder bis Ende August 2012 fortgesetzt. Der Anstieg der Einnahmen um 4% gegenüber dem Vorjahrszeitraum gründete weiter vor allem auf kräftig wachsenden Steuererträgen (+ 7½%). Die Ausgaben wuchsen in den ersten acht Monaten mit 2% deutlich langsamer, sodass das Defizit um fast 3½ Mrd € unter dem Vorjahrsstand lag. Dabei stand stärkeren Zuwächsen vor allem bei den laufenden Zuweisungen an die Kommunen sowie den Personalausgaben ein – vorrangig aus dem Auslaufen der Programme von 2009 resultierender – deutlicher Rückgang bei den Investitionsausgaben gegenüber. Das Bundesfinanzministerium prognostizierte im Sommer für das laufende Jahr zwar faktisch keinen Defizitrückgang für die Kernhaushalte der Länder, doch wird für die Folgejahre bei einem anhaltenden deutlichen Zuwachs des Steueraufkommens von 4½% pro Jahr eine kontinuierliche Verringerung des Defizits auf 1 Mrd € im Jahr 2016 in Aussicht gestellt.²⁰⁾ Absehbare Belastungen durch rückläufige SoBEZ für die neuen Länder und Berlin, die derzeit immerhin etwa ein Zehntel der dortigen Ausgaben auf Landes- und Gemeindeebene finanzieren, und stetig steigende Pensionslasten sind dabei bereits berücksichtigt. Allerdings haben sich solche Vorausschätzungen, die einen mittelfristigen Abbau der Defizite vorsehen, in der Vergangenheit häufig als unzutreffend erwiesen. Teils wurde die veranschlagte Konsolidierung nicht umgesetzt, teils enttäuschte die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Erhebliche Risiken auch für die Länder-

finanzen bestehen nicht zuletzt hinsichtlich der weiteren Entwicklung im Zusammenhang mit der Staatsschuldenkrise in Europa.

Zur Absicherung des Defizitabbaus scheint eine zügige und konsequente Umsetzung der Schuldenbremse im Landesrecht angezeigt. Dabei wären Mindestabbaupfade ratsam, die eine stetige Verringerung der Obergrenzen in gleichmäßigen Schritten ausgehend von der zuletzt günstiger als prognostizierten Haushaltslage verbindlich vorgeben. Da die Belastungen durch die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 geringer waren als erwartet, wäre es im Interesse einer Begrenzung des künftig zu tragenden Schuldendienstes dabei für die meisten Länder naheliegend, die im Grundgesetz eingeräumte lange Übergangszeit bis zum Inkrafttreten des grundsätzlichen Neuverschuldungsverbots nicht vollständig auszuschöpfen. Die Länder sollten das günstige Umfeld zu zügigen, nachhaltig wirkenden Maßnahmen nutzen. Dies ist insbesondere für diejenigen Länder wichtig, deren Defizit je Einwohner noch besonders hoch ist und die somit noch eine besonders umfangreiche Konsolidierung zu leisten haben. Andernfalls besteht die Gefahr, dass kurz vor Inkrafttreten des grundsätzlichen Neuverschuldungsverbots erhebliche Einschnitte unter hohem Zeitdruck und in einem möglicherweise schwierigeren gesamtwirtschaftlichen Umfeld erforderlich werden.

Rasche Umsetzung der Schuldenbremse in Landesrecht und Festlegung verbindlicher Konsolidierungsschritte ratsam

Da die Länder nach Beschluss der neuen Schuldenregeln im Jahr 2009 im Vergleich zu den damaligen Erwartungen sowohl von merklich höheren Steuereinnahmen als auch von niedrigeren Zinsen profitieren, sollte das Ziel eines Haushaltsausgleichs einschließlich Sicherheitsabständen bis 2020 auch für die hochdefizitären Länder erreichbar sein. Dabei werden diese aber im Gegensatz zu Ländern mit einer besseren Ausgangsposition kaum Spielraum für nennenswerte Steuersenkungen haben. Um die

Bei Steuersenkungen auch dem Konsolidierungsbedarf hochdefizitärer Länder Rechnung tragen

²⁰ Vgl. dazu: Bundesfinanzministerium, Mittelfristige Projektion der öffentlichen Finanzen, Monatsbericht, August 2012, S. 10 ff.

Vorgaben der Schuldenbremse ab 2020 sicher einzuhalten, wäre im Fall von Steuersenkungen, die über das nach dem Grundgesetz erforderliche Maß hinausgehen, somit entweder eine Kompensation notwendig oder die Möglichkeit, Tarifsenkungen – etwa in Form von regionalen Abschlägen – auf Länder mit einer bereits soliden Finanzlage zu beschränken.

Einplanung von Sicherheitsabständen geboten

Angesichts der Unsicherheiten bei der Bezifferung struktureller Defizite und gelegentlich auftretender negativer Schocks ist zudem dringend zu empfehlen, dass alle Länder zumindest perspektivisch bei der Haushaltsaufstellung einen spürbaren Sicherheitsabstand zu ihren Kreditgrenzen einhalten. Andernfalls ist zu befürchten, dass bei überraschend ungünstigen Entwicklungen prozyklisch nachgesteuert werden muss, um den Vorgaben zu entsprechen. Die intentionsgerechte Einhaltung der neuen Haushaltsregeln erfordert letztlich eine grundlegende Neuorientierung in der Haushaltspolitik, die noch immer häufig eher darauf ausgerichtet scheint, den rechtlich vorhandenen Verschuldungsspielraum weitgehend auszunutzen – und diesen bei Bedarf zudem weit auszulegen.

Regelungsabsicht erfordert Einbeziehung der Extrahaushalte

Bei den Verwaltungsvereinbarungen der Konsolidierungshilfsländer und auch bei der in Rheinland-Pfalz eingeführten Neuverschuldungsgrenze wurden staatliche Extrahaushalte explizit in die Schuldenregeln einbezogen. Angesichts der umfangreichen Ausgliederungen wäre dies im Hinblick auf eine effektive Schuldenbegrenzung für alle Länder von besonderer Bedeutung. Damit würden der Regelungsabsicht des Grundgesetzes Rechnung getragen und die Chancen erhöht, den Schuldenzuwachs nachhaltig einzudämmen. Strikt abgegrenzte finanzielle Transaktionen können dabei von der Kreditgrenze ausgeklammert werden. Aufgrund der Schätzunsicherheiten bei der Konjunkturbereinigung wäre außerdem eine effektive Absicherung dagegen wichtig, dass Verzerrungen bei den tatsächlich berücksichtigten Konjunkturkomponenten den Schulden-

stand nach und nach aufblähen (etwa mittels eines zusätzlichen Kontrollkontos).²¹⁾

Neben der Schuldenbremse rückt auch der Länderfinanzausgleich zunehmend in den Fokus. Die Anfang des letzten Jahrzehnts beschlossenen Regeln laufen Ende 2019 aus. Nach den Vorgaben des Grundgesetzes ist eine Anschlussregelung erforderlich. Dabei gilt es auch zu klären, welche Unterschiede hinsichtlich der Steuerkraft mit den im Grundgesetz angesprochenen einheitlichen Lebensverhältnissen im Bundesgebiet zu vereinbaren sind. Angesichts von regionalen Preisunterschieden, die zumeist auch mit der jeweiligen Wirtschaftskraft und Bevölkerungsdichte in Verbindung stehen, scheinen Abweichungen durchaus gerechtfertigt. Nach den geltenden Regeln mit einer weitgehenden Nivellierung der Steuerkraft bei unvollständiger Anrechnung der kommunalen Steuern wird derzeit de facto ein Abstand zum Durchschnitt von etwa 10% akzeptiert. Um Unterschieden auf der Einnahmenseite Rechnung zu tragen, bietet es sich an, künftig die bei der Beamtenbesoldung und -versorgung bestehenden länderspezifischen Differenzierungsmöglichkeiten konsequent zu nutzen. Insgesamt werden von den einzelnen Ländern angesichts der Verschuldungsdifferenzen auch erhebliche Unterschiede bei den Zinsausgaben in ihren Haushalten zu kompensieren sein. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund wären – auch unter Anreizgesichtspunkten – Zu- oder auch Abschlagsrechte der einzelnen Länder etwa bei der Einkommensbesteuerung mit harmonisierter Anrechnung im Länderfinanzausgleich bedenkenswert. Dadurch könnten zudem länderspezifische Präferenzen für öffentliche Leistungen stärker berücksichtigt und mit den entstehenden Aufwendungen in Übereinstimmung gebracht werden.

Neuregelung des Länderfinanzausgleichs ab 2020

²¹ Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank, Zur Gefahr fehlender Symmetrie bei der Konjunkturbereinigung im Rahmen von Fiskalregeln, Monatsbericht, August 2012, S. 70 ff.