

Länderhaushalte: Analyse detaillierter Ergebnisse des Jahres 2018

Die Länderfinanzen waren in den letzten Jahren in guter Verfassung. In den Kernhaushalten betrug der Überschuss im letzten Jahr nach den Abschlussbuchungen 13½ Mrd €. In struktureller Betrachtung (d. h. insbesondere ohne finanzielle Transaktionen und Konjunkturreffekte) sowie einschließlich der Extrahaushalte und Gemeinden stand sogar ein Plus von 33½ Mrd € zu Buche – 9½ Mrd € über dem Ergebnis von 2017. Alle Länder wiesen strukturelle Überschüsse aus.

Gleichzeitig gibt es noch große Unterschiede zwischen den Ländern. Das niedrige Zinsniveau dämpft zwar die Zusatzlasten überdurchschnittlicher Schulden. Gleichwohl fallen stark unterschiedliche Zinsausgaben noch deutlich ins Gewicht. Geringere Ausgaben an anderer Stelle oder höhere Einnahmen kompensieren die höheren Zinslasten nur in einigen Fällen. Die Spannweite der steuerlichen Einnahmen bleibt unter den Flächenländern und unter den Stadtstaaten jeweils relativ eng begrenzt, da das Finanzausgleichssystem in erheblichem Umfang Mittel umverteilt. Den Stadtstaaten werden dabei zusätzliche Bedarfe zugestanden. Im Ergebnis weisen sie in Relation zu ihrer Bevölkerung ein deutlich höheres Einnahmen- und Ausgabenniveau aus.

Um die Entwicklung von Einnahmen, Ausgaben und Finanzierungssalden der einzelnen Länder möglichst aussagekräftig abzubilden, wurden die vorhandenen finanzstatistischen Daten zusätzlich aufbereitet. Ungeachtet dessen ist das Zahlenmaterial mit Vorsicht zu interpretieren. Beispielsweise werden finanzielle Transaktionen (wie etwa Beteiligungserwerbe) teilweise zu weit abgegrenzt. Damit fallen die strukturellen Ergebnisse mitunter aus ökonomischer Sicht zu günstig aus. Bedeutsam ist das nicht zuletzt für die Schuldenbremse, die im Regelfall an diesen strukturellen Kennzahlen ansetzt. Insgesamt besteht noch beträchtlicher Bedarf, die statistische Datengrundlage zu verbessern, um aussagekräftigere und zwischen den Ländern besser vergleichbare Ergebnisse zu ermitteln. Darauf sollte nicht zuletzt der Stabilitätsrat hinwirken, der in Deutschland maßgeblich für die Haushaltsüberwachung verantwortlich zeichnet.

Länderhaushaltsdaten und ihre Vergleichbarkeit

*Quartalsberichte
zeitnah, aber
Datenverfüg-
barkeit ein-
geschränkt*

In den Monatsberichten der Bundesbank wird vierteljährlich kommentiert (Februar, Mai, August und November), wie sich die Länderhaushalte in ihrer Gesamtheit am aktuellen Rand entwickeln. Zugrunde gelegt werden die monatlichen Kassenzahlen zu den Kernhaushalten. Zu den ausgegliederten staatlichen Einheiten und zu den Gemeinden liegen entsprechende Angaben erst später vor.

*Jährliche
Berichte mit
besserer Daten-
grundlage
durch ...*

Ein Aufsatz im Monatsbericht Oktober 2018¹⁾ stellte die Finanzentwicklung in den einzelnen Ländern detaillierter dar, wobei die Daten hierfür gezielt aufbereitet wurden. Künftig sollen regelmäßig entsprechend zusammengestellte Haushaltsergebnisse für das Vorjahr veröffentlicht und ausgewählte Aspekte erörtert werden – im vorliegenden Aufsatz für das Jahr 2018. Ziel ist, die Ergebnisse sowohl im Zeitverlauf als auch im Ländervergleich möglichst aussagekräftig und harmonisiert zu präsentieren. Hierzu werden ausgegliederte Einheiten einbezogen, einzelne Kategorien der Ausgaben und Einnahmen neu zugeordnet und Daten um besondere Einflüsse bereinigt. Im Fokus stehen insbesondere „korrigierte strukturelle Ergebnisse“, die wie folgt ermittelt werden:²⁾

*... Einbeziehen
ausgelagerter
Extrahaushalte
und der
Gemeinden, ...*

– Den Ländern werden ihre zum Staatssektor zählenden ausgelagerten Bereiche (Extrahaushalte) und ihre Gemeinden zugerechnet. Damit wird berücksichtigt, dass Länder in unterschiedlichem Ausmaß Aufgaben auf diese Einheiten übertragen. Zu den Extrahaushalten zählen Reservetöpfe für Infrastrukturentwicklung und Beamtenpensionen, Hochschulen und Baubetriebe, nicht aber marktorientierte Unternehmen mit staatlichen Eignern. Durch Einbeziehen der Gemeinden lassen sich zudem Flächenländer besser mit Stadtstaaten vergleichen, die diese Ebene stets einrechnen.

– Finanzielle Transaktionen werden aus den Ergebnissen herausgerechnet, soweit sie in

der Finanzstatistik ausgewiesen sind. Grundsätzlich schichten finanzielle Transaktionen lediglich Finanzvermögen um. Sie beeinflussen daher die Finanzlage nicht. Beispielsweise werden Ausgaben in Form einer Darlehensvergabe (zugleich Anstieg von Forderungen) oder Einnahmen aus der Veräußerung von Unternehmensanteilen (zugleich Rückgang im Beteiligungsbesitz) ausgeklammert. Sie schlagen damit nicht auf den Saldo durch. Viele Schuldenbremsen (u. a. die des Bundes) bereinigen in vergleichbarer Weise um finanzielle Transaktionen. Die Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), die die Grundlage des Maastricht-Defizits sind, klammern finanzielle Transaktionen beim Finanzierungssaldo ebenfalls aus. Dabei orientieren sich die VGR aber anders als die Finanzstatistik nicht eng am Ausweis in den Budgets, sondern bilden den ökonomischen Hintergrund der Vorgänge ab. Gliche ein Land zum Beispiel wiederholte Verluste einer Einheit aus, würden die VGR einen defiziterhöhenden Transfer buchen, auch wenn das Budget hier einen Beteiligungserwerb (finanzielle Transaktion) ausweist (siehe auch S. 43 und S. 46 f.). Solche an sich sachgerechten und wünschenswerten Bereinigungen erfordern weitergehende Einzelprüfungen, die hier aber nicht umfassend erfolgen können.

*... Heraus-
rechnen von
finanziellen
Trans-
aktionen, ...*

- Die finanzstatistischen Daten beziehen den Länderfinanzausgleich mit allen Kassenströmen des Berichtsjahres ein. Hier werden diese Angaben um verzögerte Abrechnungen korrigiert. Letztere werden im Folgenden periodengerecht den entsprechenden Jahren zugeordnet, um Verzerrungen im Ländervergleich und über die Zeit zu beseitigen.
- Konjunkturreffekte werden herausgerechnet. Dadurch sind die Ergebnisse im Zeitverlauf besser vergleichbar. Verwendet wird das

*... perioden-
gerecht abgebil-
dete Finanz-
ausgleichs-
zahlungen, ...*

*... Heraus-
rechnen von
Konjunktur-
effekten und ...*

¹ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2018a), S. 13–47.

² Siehe im Einzelnen: Deutsche Bundesbank (2018a), S. 18–21.

Konjunkturbereinigungsverfahren der Bundesbank, aktuell auf Basis der Frühjahrsprojektion 2019. Anders als bei der Schuldenbremsenüberwachung durch den Stabilitätsrat³⁾ sind die Länderergebnisse damit auch untereinander vergleichbar.

... Bereinigen um Sonder-effekte

- Darüber hinaus ist es wünschenswert, alle größeren Einmaleffekte (gemessen am Haushaltsvolumen des jeweiligen Landes) herauszurechnen. Diese überlagern sonst die grundlegende Entwicklung. Geeignete Angaben liegen nur für die Kernhaushalte der Länder im Jahr 2018 vor (monatliche Kassenstatistik des Bundesministerium der Finanzen (BMF)). Durch das Herausrechnen dieser Zahlungen dürften hier aber die gewichtigsten Einmaleffekte bereinigt sein.

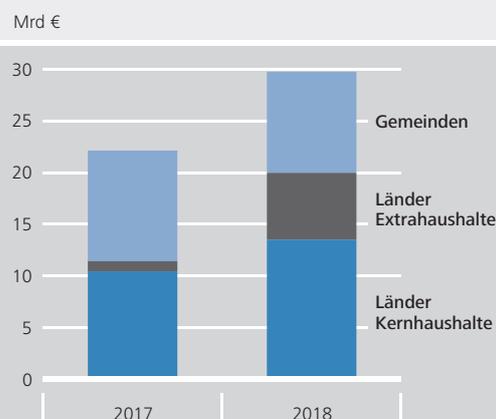
Statistische Grundlagen sollten verbessert werden

Trotz dieser Aufbereitung weist die Datenbasis weiterhin Schwächen auf, die auch die Vergleichbarkeit der ermittelten Finanzierungssalden einschränken. So fehlen oft wichtige Informationen, um die Ergebnisse ähnlich wie in den (nicht länderweise verfügbaren) VGR ökonomisch aussagekräftiger darstellen zu können. Deswegen sind hier weitere Anstrengungen notwendig, um die Aussagekraft der Daten zu erhöhen. Diesbezüglich kommt dem Stabilitätsrat eine besondere Verantwortung zu. Er überwacht die Einhaltung der nationalen Schuldenbremsen und der EU-Haushaltsregeln in Deutschland. Damit sollte er ein besonderes Interesse an einer umfassenden und vergleichbaren Datengrundlage haben. Denn hierauf basieren die Darstellungen zur Haushaltslage und die Fiskalprognosen, die Entscheidungsgrundlagen für den Rat sind. So hat der unabhängige Beirat des Stabilitätsrats, dem auch ein Experte der Bundesbank angehört, wiederholt gefordert, die Datenqualität zu verbessern.⁴⁾

Das Haushaltsergebnis der Ländergesamtheit

Die Kernhaushalte der Länder verzeichneten in der Monatsstatistik zum Jahresende 2018 einen

Zusammensetzung des Überschusses der Länder und Gemeinden⁵⁾



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.
 * Angaben der Finanzstatistik.
 Deutsche Bundesbank

Überschuss von 15 ½ Mrd €. Spätere Abschlussbuchungen reduzierten diesen auf 13 ½ Mrd €. Dabei stockten die Länder vielfach Reservetöpfe auf, was wiederum die Überschüsse der Extrahaushalte erhöhte. Diese schlossen dann insgesamt mit einem Überschuss von 6 ½ Mrd € ab. Auch die Gemeindeebene erzielte ein deutliches Plus von 9 ½ Mrd €. Insgesamt lag der Überschuss aller Länder und ihrer Gemeinden damit bei 29 ½ Mrd € (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffer 1⁵⁾). Er übertraf den Vorjahreswert um 7 ½ Mrd € (siehe Tabelle auf S. 50 f., Ziffer 1).

Gesamtüberschuss der Länder und Gemeinden sehr hoch und weiter gestiegen

Das strukturelle Ergebnis nach Herausrechnen von finanziellen Transaktionen, Konjunktur und Einmaleffekten zeichnet ein noch günstigeres Bild.

In struktureller Betrachtung Abschluss noch günstiger: ...

Finanzielle Transaktionen belasteten das Ergebnis gemäß den einschlägigen finanzstatistischen Budgetkategorien mit fast 10 Mrd € (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffer 2). Darum bereinigt stand also ein Plus von 39 ½ Mrd € zu Buche und damit 11 ½ Mrd € mehr als im Jahr davor. Hier zeigt sich beispielhaft eine Schwäche in der statistischen Datenbasis: Aus ökonomischer

... Herausrechnen hoher Belastungen aus finanziellen Transaktionen ...

³ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2019), S. 99 f.

⁴ Vgl. zuletzt: Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2019), S. 19–21.

⁵ Die Angaben in den Tabellen sind auf die Bevölkerungszahl bezogen.

Haushaltskennzahlen der Länder (einschl. Gemeinden) 2018 *)

| Position | BW | BY | BB | HE | MV | NI | NW | RP |
|--|----------------------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|
| Finanzierungssaldo in Mio € | 4 404 | 6 558 | 989 | 1 620 | 809 | 3 725 | 5 109 | 1 453 |
| Bevölkerung in Millionen (Mitte 2018) | 11,1 | 13,0 | 2,5 | 6,3 | 1,6 | 8,0 | 17,9 | 4,1 |
| Ableitung korrigierter struktureller Salden | in € je Einwohner/in | | | | | | | |
| Finanzierungssaldo (1) | 399 | 503 | 394 | 259 | 503 | 467 | 285 | 356 |
| Saldo finanzielle Transaktionen (2) | - 33 | - 73 | - 15 | - 98 | - 129 | - 72 | - 57 | 5 |
| Abrechnung Länderfinanzausgleich (3) | 21 | - 10 | - 54 | 30 | 23 | 6 | - 15 | 114 |
| Korrigierter Saldo (4) = (1) - (2) + (3) | 453 | 566 | 355 | 388 | 655 | 545 | 328 | 465 |
| Konjunkturkomponente (5) ¹⁾ | 52 | 52 | 48 | 54 | 48 | 49 | 52 | 50 |
| Sondereffekte (6) | | 61 | | | | 125 | | |
| Korrigierter struktureller Saldo (7) = (4) - (5) - (6) | 400 | 452 | 307 | 333 | 607 | 371 | 276 | 415 |
| nachrichtlich: nach Abzug der Konsolidierungshilfen | . | . | . | . | . | . | . | . |
| Netto-Zinslast ²⁾ (8) | 140 | - 7 | 117 | 205 | 113 | 137 | 175 | 213 |
| Korrigierter struktureller Primärsaldo (9) = (7) + (8) | 541 | 445 | 424 | 539 | 720 | 508 | 450 | 628 |
| Ausgaben, Einnahmen und Schulden | in € je Einwohner/in | | | | | | | |
| Gesamtausgaben (10) | 6 495 | 6 955 | 6 529 | 7 296 | 6 149 | 5 982 | 6 809 | 5 873 |
| darunter: | | | | | | | | |
| Personalausgaben (11) | 2 732 | 2 605 | 2 652 | 2 814 | 2 531 | 2 618 | 2 651 | 2 630 |
| darunter: Ausgaben für aktives Personal (11a) | 2 013 | 1 928 | 2 249 | 2 135 | 2 093 | 1 954 | 1 948 | 1 963 |
| darunter: Versorgung ³⁾ (11b) | 719 | 677 | 404 | 679 | 438 | 664 | 704 | 666 |
| Laufender Sachaufwand (12) | 1 058 | 1 159 | 1 230 | 1 410 | 1 250 | 1 063 | 1 480 | 1 238 |
| Zinsausgaben (13) | 162 | 70 | 134 | 232 | 160 | 186 | 231 | 239 |
| Transfers an private Haushalte (14) | 650 | 743 | 804 | 990 | 879 | 960 | 1 041 | 807 |
| Sachinvestitionen (15) | 658 | 817 | 426 | 470 | 607 | 386 | 360 | 385 |
| Korrigierte Gesamtausgaben ⁴⁾ (16) | 6 126 | 6 313 | 6 401 | 6 776 | 5 632 | 5 870 | 6 669 | 5 823 |
| abzgl. Zinsausgaben (16a) | 5 964 | 6 243 | 6 267 | 6 544 | 5 472 | 5 685 | 6 439 | 5 584 |
| abzgl. Zinsausgaben und Gebühren (16b) | 5 510 | 5 780 | 5 635 | 5 783 | 4 985 | 5 258 | 5 490 | 5 030 |
| Gesamteinnahmen (17) | 6 891 | 7 458 | 6 922 | 7 557 | 6 652 | 6 451 | 7 094 | 6 230 |
| darunter: | | | | | | | | |
| Steuerliche Einnahmen ⁵⁾ (18) | 5 011 | 5 060 | 4 555 | 5 145 | 4 577 | 4 701 | 4 905 | 4 716 |
| Gebühren (19) | 454 | 462 | 632 | 761 | 486 | 426 | 948 | 553 |
| Zuweisungen vom Bund ⁶⁾ (20) | 383 | 375 | 894 | 528 | 940 | 435 | 476 | 424 |
| Korrigierte Gesamteinnahmen ⁴⁾ (21) | 6 576 | 6 879 | 6 756 | 7 166 | 6 287 | 6 417 | 6 997 | 6 288 |
| abzgl. Gebühren (21a) | 6 122 | 6 416 | 6 124 | 6 405 | 5 801 | 5 991 | 6 049 | 5 735 |
| Schulden (22) | 5 190 | 2 210 | 7 529 | 9 356 | 7 248 | 9 571 | 12 705 | 12 581 |
| Rechnerische Durchschnittsverzinsung (%) ⁷⁾ (23) | 3,01 | 2,88 | 1,72 | 2,33 | 2,22 | 1,95 | 1,75 | 1,87 |
| Steuer- beziehungsweise Hebesätze | in % | | | | | | | |
| Grunderwerbsteuer (24) | 5,0 | 3,5 | 6,5 | 6,0 | 5,0 | 5,0 | 6,5 | 5,0 |
| Grundsteuer B ⁸⁾ (25) | 397 | 394 | 408 | 473 | 427 | 431 | 570 | 402 |
| Gewerbesteuer ⁸⁾ (26) | 367 | 375 | 319 | 413 | 380 | 407 | 451 | 378 |
| Sonstige Kennzahlen | | | | | | | | |
| Personal (Vollzeitlequivalente je 1000 Einw.) ⁹⁾ (27) | 33,8 | 30,7 | 35,1 | 34,0 | 31,0 | 32,3 | 32,3 | 33,1 |
| Versorgungsempfangende (je 1000 Einw.) ¹⁰⁾ (28) | 13,4 | 12,7 | 4,4 | 14,0 | 4,2 | 13,9 | 13,7 | 13,5 |
| A 13 - Jahresbruttobesoldung (in 1000 €) ¹¹⁾ (29) | 62,5 | 65,5 | 61,5 | 60,8 | 62,1 | 62,0 | 60,7 | 60,5 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse (einschl. Nachbuchungen); eigene Berechnungen. * Kern- und Extrahaushalte. Abkürzungen: BW - Baden-Württemberg, BY - Bayern, BB - Brandenburg, HE - Hessen, MV - Mecklenburg-Vorpommern, NI - Niedersachsen, NW - Nordrhein-Westfalen, RP - Rheinland-Pfalz, SL - Saarland, SN - Sachsen, ST - Sachsen-Anhalt, SH - Schleswig-Holstein, TH - Thüringen, BE - Berlin, HB - Bremen, HH - Hamburg. **1** Angaben gemäß dem Konjunkturbereinigungsverfahren der Bundesbank, Deutsche Bundesbank

Datenstand der Frühjahrsprojektion 2019. **2** Zinsausgaben abzgl. Zinseinnahmen. **3** Einschl. Beihilfen und Erstattungen an den Bund für Altansprüche auf Versorgungsleistungen im Beitrittsgebiet. **4** Ohne finanzielle Transaktionen und Länderfinanzausgleichszahlungen der Zahlerländer. Die Abrechnung des Länderfinanzausgleichs ist auf der Einnahmenseite umgesetzt. **5** Steuern und Kompensation für die Kraftfahrzeugsteuer; Länderfinanzausgleich und allgemeine Bundesergänzungszuweisungen (BEZ) gemäß vorläufiger Abrechnung. **6** Ohne allgemeine BEZ

| SL | SN | ST | SH | TH | BE | HB | HH | Ins- gesamt | Position |
|----------------------|-------|--------|---------|-------|--------|--------|---------|----------------|---|
| 374 | 2 751 | 775 | - 1 696 | 1 125 | 2 100 | 172 | - 550 | 29 719 | Finanzierungssaldo in Mio € |
| 1,0 | 4,1 | 2,2 | 2,9 | 2,1 | 3,6 | 0,7 | 1,8 | 82,9 | Bevölkerung in Millionen (Mitte 2018) |
| in € je Einwohner/in | | | | | | | | | Ableitung korrigierter struktureller Salden |
| 377 | 675 | 350 | - 586 | 524 | 579 | 252 | - 300 | 359 | Finanzierungssaldo (1) |
| 8 | 225 | - 55 | - 1 102 | 2 | - 76 | - 119 | - 1 793 | - 118 | Saldo finanzielle Transaktionen (2) |
| - 16 | 6 | 8 | 30 | - 2 | - 125 | - 4 | - 40 | 0 | Abrechnung Länderfinanzausgleich (3) |
| 353 | 456 | 413 | 546 | 520 | 530 | 367 | 1 453 | 477 | Korrigierter Saldo (4) = (1) - (2) + (3) |
| 49 | 48 | 47 | 50 | 48 | 66 | 68 | 72 | 52 | Konjunkturkomponente (5) ¹⁾ |
| | | | | | | | | 22 | Sondereffekte (6) |
| 304 | 408 | 367 | 496 | 472 | 464 | 299 | 1 381 | 403 | Korrigierter struktureller Saldo (7) = (4) - (5) - (6) |
| 41 | . | 330 | 468 | . | 442 | - 142 | . | . | nachrichtlich: nach Abzug der Konsolidierungshilfen |
| 426 | 13 | 133 | 160 | 163 | 330 | 861 | 280 | 147 | Netto-Zinslast ²⁾ (8) |
| 730 | 421 | 499 | 656 | 635 | 794 | 1 160 | 1 661 | 550 | Korrigierter struktureller Primärsaldo (9) = (7) + (8) |
| in € je Einwohner/in | | | | | | | | | Ausgaben, Einnahmen und Schulden |
| 5 938 | 6 043 | 6 730 | 7 318 | 5 916 | 8 109 | 9 341 | 11 617 | 6 656 | Gesamtausgaben (10) |
| darunter: | | | | | | | | | |
| 2 832 | 2 620 | 2 615 | 2 478 | 2 518 | 3 051 | 3 252 | 3 511 | 2 692 | Personalausgaben (11) |
| 2 047 | 2 247 | 2 189 | 1 828 | 2 123 | 2 322 | 2 364 | 2 520 | 2 036 | darunter: Ausgaben für aktives Personal (11a) |
| 785 | 373 | 425 | 650 | 394 | 729 | 888 | 991 | 656 | darunter: Versorgung ³⁾ (11b) |
| 1 261 | 1 134 | 1 600 | 1 036 | 952 | 2 482 | 2 190 | 3 245 | 1 347 | Laufender Sachaufwand (12) |
| 439 | 54 | 184 | 213 | 189 | 340 | 1 037 | 448 | 195 | Zinsausgaben (13) |
| 627 | 733 | 611 | 912 | 725 | 828 | 1 053 | 841 | 850 | Transfers an private Haushalte (14) |
| 285 | 630 | 475 | 526 | 514 | 345 | 331 | 735 | 523 | Sachinvestitionen (15) |
| 5 832 | 5 864 | 6 644 | 6 177 | 5 876 | 7 953 | 9 086 | 9 698 | 6 447 | Korrigierte Gesamtausgaben ⁴⁾ (16) |
| 5 393 | 5 810 | 6 461 | 5 964 | 5 687 | 7 613 | 8 049 | 9 250 | 6 252 | abzgl. Zinsausgaben (16a) |
| 4 960 | 5 326 | 5 941 | 5 478 | 5 350 | 6 913 | 7 273 | 7 068 | 5 605 | abzgl. Zinsausgaben und Gebühren (16b) |
| 6 314 | 6 712 | 7 082 | 6 731 | 6 440 | 8 687 | 9 594 | 11 317 | 7 014 | Gesamteinnahmen (17) |
| darunter: | | | | | | | | | |
| 4 744 | 4 530 | 4 532 | 4 719 | 4 579 | 6 275 | 6 420 | 6 903 | 4 987 | Steuerliche Einnahmen ⁵⁾ (18) |
| 433 | 485 | 520 | 487 | 337 | 700 | 777 | 2 181 | 646 | Gebühren (19) |
| 721 | 743 | 1 168 | 591 | 803 | 906 | 1 118 | 644 | 542 | Zuweisungen vom Bund ⁶⁾ (20) |
| 6 184 | 6 314 | 7 059 | 6 723 | 6 396 | 8 482 | 9 454 | 11 151 | 6 923 | Korrigierte Gesamteinnahmen ⁴⁾ (21) |
| 5 751 | 5 830 | 6 539 | 6 236 | 6 058 | 7 782 | 8 678 | 8 970 | 6 277 | abzgl. Gebühren (21a) |
| 17 903 | 2 574 | 10 428 | 13 173 | 8 524 | 16 468 | 35 024 | 21 181 | 9 176 | Schulden (22) |
| 2,41 | 1,90 | 1,70 | 1,74 | 2,10 | 2,05 | 3,05 | 2,27 | 2,08 | Rechnerische Durchschnittsverzinsung (%) ⁷⁾ (23) |
| in % | | | | | | | | | Steuer- beziehungsweise Hebesätze |
| 6,5 | 3,5 | 5,0 | 6,5 | 6,5 | 6,0 | 5,0 | 4,5 | 5,4 | Grunderwerbsteuer (24) |
| 439 | 498 | 419 | 393 | 435 | 810 | 687 | 540 | 472 | Grundsteuer B ⁸⁾ (25) |
| 445 | 422 | 363 | 380 | 408 | 410 | 469 | 470 | 402 | Gewerbesteuer ⁸⁾ (26) |
| Sonstige Kennzahlen | | | | | | | | | |
| 32,0 | 34,5 | 35,1 | 30,2 | 34,7 | 40,4 | 41,2 | 37,0 | 33,2 | Personal (Vollzeitäquivalente je 1000 Einw.) ⁹⁾ (27) |
| 16,9 | 2,9 | 5,0 | 13,3 | 4,8 | 17,0 | 22,3 | 19,7 | 12,4 | Versorgungsempfangende (je 1000 Einw.) ¹⁰⁾ (28) |
| 60,7 | 64,1 | 62,5 | 59,8 | 62,4 | 60,6 | 61,2 | 61,7 | 61,8 | A 13 – Jahresbruttopesoldung (in 1000 €) ¹¹⁾ (29) |

und Kompensation für die Kraftfahrzeugsteuer. **7** Zinsausgaben in % des Schuldenstandes zum Ende des Vorjahres. **8** Aufkommensgewichtete kommunale Durchschnittshebesätze 2018. **9** Personal im öffentlichen Dienst im Landes- und Kommunalbereich am 30. Juni 2017. Herausgerechnet sind die Einsatzbereiche, in denen im Regelfall nicht zum Staatssektor zählende Unternehmen tätig sind (Hochschulkliniken, Krankenhäuser, Ernährung etc., Energie- und Wasserwirt-

schaft, Verkehr, Finanzwirtschaft). **10** Versorgungsempfangende im Landes- und Kommunalbereich am 1. Januar 2018. **11** Summe aus jährlichem Grundgehalt in der Endstufe, allgemeine Stellen-/Strukturzulage, Sonderzahlungen, bei Annahme einer 40-Stunden-Woche. Spalte insgesamt hier ungewichteter Mittelwert. Die Besoldungsstufe A 13 betrifft insbesondere zahlreiche Lehrkräfte an Schulen. Quelle: DGB Besoldungsreport, März 2019.

Sicht stellt ein Teil der Bereinigungsposition keine Umschichtung im Finanzvermögen und damit eigentlich keine finanzielle Transaktion dar. So betraf die Hälfte der ausgewiesenen Nettobelastung durch finanzielle Transaktionen Garantieleistungen für die HSH Nordbank. Darin ist aber letztlich ein Verlustausgleich zu sehen. Auch darüber hinaus dürften Verluste defizitärer Einheiten ausgeglichen und finanzstatistisch als Vermögenserwerb erfasst worden sein. Immerhin verbessert sich ab dem Berichtsjahr 2019 der finanzstatistische Ausweis hinsichtlich der Garantieleistungen: Sie werden nunmehr wie in den VGR nicht mehr als finanzielle Transaktionen erfasst.

... überwiegt konjunkturbedingte Entlastung ...

Der Konjunkteinfluss auf die Länderfinanzen war 2018 weiterhin positiv: Er belief sich auf 4½ Mrd € (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffer 5) und nahm damit im Vorjahresvergleich nur wenig zu.⁶⁾ Der um den konjunkturellen Einfluss bereinigte Saldo fällt entsprechend ungünstiger aus.

Der hier ermittelte konjunkturelle Einfluss weicht teils beträchtlich von den Werten ab, die zahlreiche Länder mit ihren eigenen Konjunkturbereinigungsverfahren errechnen. Insbesondere die steuerglättenden Verfahren eignen sich nämlich weniger gut, Konjunkturreffekte herauszurechnen und damit die strukturellen Entwicklungstendenzen aufzudecken. Unterschiede zwischen den landesspezifischen Verfahren machen die Ergebnisse zudem kaum vergleichbar.⁷⁾

... und Einmaleffekte aus Geldbußen

Im Jahr 2018 mussten zwei Automobilproduzenten Geldbußen von insgesamt 2 Mrd € an die Länderhaushalte von Bayern und Niedersachsen leisten. Das BMF weist die Beträge als größere Einmaleffekte aus (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffer 6).⁸⁾ Vergleichbare Einmaleffekte wurden für die Vorjahre nicht aufgelistet und springen auch nicht ins Auge. Deswegen wurde das Ergebnis für 2017 nicht weiter bereinigt.

Insgesamt stellte sich die Finanzlage der Länder (und ihrer Gemeinden) im letzten Jahr somit

ausgesprochen gut dar. Der um die genannten Faktoren korrigierte strukturelle Überschuss (siehe Tabellen auf S. 44 f. und S. 50 f., jeweils Ziffer 7) stieg deutlich von 24 Mrd € im Jahr 2017 auf 33½ Mrd € (1,0 % des BIP). Zu der Verbesserung trugen die um 1½ Mrd € verringerten Zinslasten nur einen kleinen Teil bei. Der korrigierte strukturelle Primärüberschuss (hier: struktureller Finanzierungssaldo bereinigt um die Netto-Zinslast; siehe Tabelle auf S. 50 f., Ziffer 9) wuchs um 8 Mrd €.

Hoher und deutlich gewachsener struktureller Gesamtüberschuss

Zu einzelnen Länderergebnissen 2018

Bei diesem äußerst günstigen Gesamtergebnis verzeichneten erstmals alle Länder einen korrigierten strukturellen Überschuss (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffer 7; zur besseren Vergleichbarkeit zwischen den Ländern werden die relevanten Größen in Relation zur Bevölkerungszahl ausgewiesen).⁹⁾ Dieser Überschuss fiel durchgehend deutlich aus. Hamburg erzielte mit Abstand das höchste Ergebnis, das dreimal so hoch war wie der Bundesdurchschnitt. Am anderen Ende lag Nordrhein-Westfalen mit etwa zwei Dritteln des Vergleichswertes. Mit kleinerem Abstand folgten Bremen, das Saarland sowie Brandenburg.

Alle Länder mit deutlichem strukturellen Überschuss

Die bereits angesprochenen statistischen Schwierigkeiten schlagen auch bei einem Ländervergleich zu Buche. So sind einzelne Ergebnisse zu günstig ausgewiesen, wenn mit ausgabenseitig herausgerechneten finanziellen Transaktionen kein werthaltiges Vermögen erworben wurde. Auch etwaige Einmaleffekte auf kommunaler Ebene oder in Extrahaushalten las-

Statistische Schwierigkeiten beschränken Vergleichbarkeit

⁶⁾ Gegenüber dem Ausweis im Monatsbericht vom Oktober 2018 liegt der Konjunkteinfluss im Jahr 2017 wegen Revisionen um 3 Mrd € höher.

⁷⁾ Vgl. zur Konjunkturbereinigung der Länder: Deutsche Bundesbank (2017), S. 40 und 43.

⁸⁾ Die bereits erwähnten Garantielasten für die HSH Nordbank sind dort ebenfalls aufgeführt, wurden aber als finanzielle Transaktionen bereits herausgerechnet.

⁹⁾ Als bundesweiter Vergleichswert wird ein einwohnergewichteter Länderdurchschnitt verwendet. Bevölkerungreiche Länder haben also ein höheres Gewicht.

sen sich aufgrund fehlender Angaben nicht bereinigen.

Beispiele für überzeichnete Beteiligungserwerbe ...

Ein Blick auf Bremen und das Saarland, die Konsolidierungshilfen erhalten, wenn sie ihr strukturelles Defizit begrenzen, zeigt exemplarisch solche Probleme. So führte Bremen 2018 einer Krankenhausgesellschaft umfangreich Eigenkapital zu. Im Budget – und der darauf basierenden Finanzstatistik – ist dies als Beteiligungserwerb erfasst. Hieraus ist aber keine hinreichende Rendite in Form von Gewinnausschüttungen oder eines steigenden Beteiligungswertes zu erwarten. Daher liegt nach den VGR-Regeln kein Erwerb von Finanzvermögen vor, sondern vielmehr ein saldenwirksamer Transfer. Im Saarland erhält das Staatstheater seit vielen Jahren Zuführungen, um Verluste auszugleichen. Diese Zuführungen fließen augenscheinlich trotzdem in die Beteiligungserwerbe des Kernhaushalts ein.¹⁰⁾ Grundsätzlich sollten Transfers zum Verlustausgleich bereits in der Finanzstatistik als solche ausgewiesen werden.

... und Darlehensvergaben

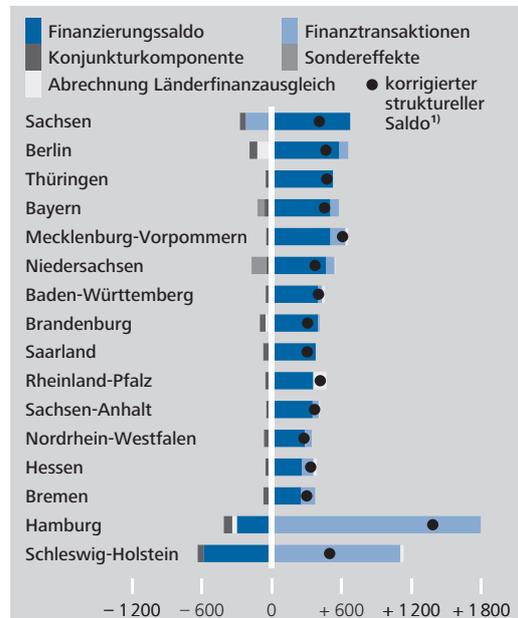
Ein weiteres Beispiel findet sich in Nordrhein-Westfalen: Dort wurden in der Vergangenheit offenbar wiederholt größere Garantieabrufe der früheren WestLB als finanzielle Transaktionen (Darlehensvergaben) gebucht, obwohl dabei keine werthaltigen finanziellen Vermögen erworben wurden. Dies gilt auch für den bereits erwähnten Garantieabruf im Zusammenhang mit der HSH Nordbank in Hamburg und Schleswig-Holstein. Ab dem laufenden Jahr werden Garantieabrufe aber in der Finanzstatistik wie in den VGR als Transfers erfasst. Damit schlagen sie auf das strukturelle Ergebnis durch.

Ohne die Konsolidierungshilfen strukturelles Defizit in Bremen

Der Stabilitätsrat kontrolliert die Konsolidierungsfortschritte bei den Konsolidierungshilfsländern.¹¹⁾ Dabei rechnet er die nur temporär gewährten Konsolidierungshilfen aus den strukturellen Ergebnissen heraus. Bei analoger Vorgehensweise würde der korrigierte strukturelle Überschuss im Saarland auf eine kleinere Restgröße schrumpfen. Für Bremen ergäbe sich ein deutliches Defizit.

Herleitung des korrigierten strukturellen Saldos der Länder und Gemeinden 2018^{*)}

€ je Einwohner/in



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.
 *) Angaben der Finanzstatistik. 1) Finanzierungssaldo korrigiert um finanzielle Transaktionen, Abrechnung des Länderfinanzausgleichs, Konjunktur- und Sondereffekte.
 Deutsche Bundesbank

Stark unterschiedliche Schuldenhöhen und Zinslasten

Die Zinsausgaben der einzelnen Länder unterscheiden sich sehr stark (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffer 13, und Schaubild auf S. 48). Ausschlaggebend sind die verschiedenen hohen Schuldenstände (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffer 22). Ende 2018 war das Schuldenniveau pro Kopf in Bremen beinahe viermal so hoch wie der Bundesdurchschnitt. In Bayern und Sachsen lag es dagegen bei weniger als einem Drittel des Vergleichswertes.

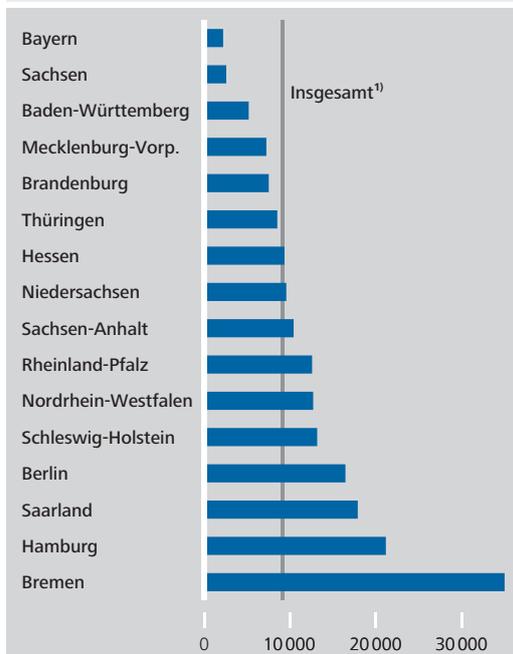
Stark divergierende Zinsausgaben durch unterschiedliche Schuldenstände

¹⁰ Sogar im konsolidierten Landesergebnis des Saarlands (einschl. des Theaters als Extrahaushalt) erhöhen die Zuführungen die ausgewiesenen Beteiligungserwerbe. Vgl. dazu die Ausführungen auf S. 53.

¹¹ Konsolidierungshilfen erhalten die Länder Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein für die Haushaltsjahre 2011 bis 2019, wenn sie ihren vereinbarten Abbaupfad für die strukturellen Defizite wahren.

Schulden der Länder und Gemeinden 2018¹⁾

€ je Einwohner/in



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.
 * Angaben der Finanzstatistik. Schulden beim nichtöffentlichen sowie öffentlichen Bereich (nicht konsolidiert). 1 Alle Länder und Gemeinden.

Deutsche Bundesbank

Teils deutliche Diskrepanzen zwischen Haushaltsergebnis und Änderung des Schuldenstands

Die meisten Länder tilgten 2018 in nennenswertem Umfang Schulden (siehe Tabelle auf S. 50 f., Ziffer 22). Demgegenüber legte Bremens Schuldenstand weiter deutlich zu, obwohl kein Finanzierungsdefizit zu decken war. Bremen übernahm aber Schulden einer Hochschule. Die VGR erfassen einen solchen Vorgang als Vermögenstransfer. In den Ausgaben der Finanzstatistik wird die Transaktion hingegen nicht erfasst. Dies allein erklärt den Schuldenzuwachs jedoch bei Weitem nicht. Offenbar wurden angesichts absehbarer temporärer Finanzbedarfe zusätzliche (weitgehend zinslose) Kassenkredite aufgenommen. Noch etwas stärker stiegen die Schulden in Hamburg. Hier war ausschlaggebend, dass die Garantieleistungen für die HSH Nordbank mit Krediten finanziert wurden. Gleichzeitig wurden offenbar Mittel zurückgelegt. Außer in Hessen und Nordrhein-Westfalen war die Entwicklung des Schuldenstands ungünstiger, als es der Finanzierungssaldo (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffer 1) impliziert. In Hessen sanken die Schulden insbesondere

infolge einer Entschuldung der Kommunen von Kassenkrediten durch die landeseigene WIBank. Tatsächlich bleibt für diese Schulden ein neu gegründeter Extrahaushalt des Landes (Hessenkasse) verantwortlich. Durch die gewählte Konstruktion enthält die hier zugrunde liegende Schuldenstatistik (Fachserie 14 Reihe 5 des Statistischen Bundesamtes) diese Schulden jedoch nicht mehr. Sie weist aber auf den Sachverhalt hin.¹²⁾

Die Gemeinden anderer Länder sind teils noch hoch mit Kassenkrediten verschuldet. So wiesen die Länder Saarland, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen kommunale Kassenkreditbestände von durchschnittlich weit mehr als 1 000 € pro Kopf aus. Als Schlussfolgerung aus der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ hatten die Kommissionsmitglieder aus der Bundesregierung im Juli Bundeshilfen grundsätzlich in Aussicht gestellt. Diese wurden allerdings an einen länderübergreifenden Konsens gebunden, der derzeit nicht absehbar ist. Letztlich liegt die wesentliche Mitverantwortung für die Gemeindefinanzen nicht beim Bund, sondern beim jeweiligen Land. Dieses führt die Haushaltsaufsicht und bestimmt über den kommunalen Finanzausgleich innerhalb des Landes. Die gute Finanzlage der Länder sollte es ihnen erleichtern, zügig ähnliche Programme wie in Hessen aufzulegen.

Kommunale Altschulden aus Kassenkrediten wichtige Aufgabe für die betroffenen Länder

Neben dem Schuldenstand variieren auch die rechnerischen Durchschnittszinssätze (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffer 23), die die Länder zahlen. Die Abweichungen fallen aber weniger ins Gewicht. Sie gründen dabei offensichtlich nicht auf Risikoprämien bei besonders hohen Schulden. Ausschlaggebend sind vielmehr Unterschiede bei den Zinsbindungen, beim Anteil der in den Niedrigzinsjahren aufgenommenen Kredite und bei Absicherungsgeschäften.

Unterschiede bei Durchschnittsverzinsung nicht aus Risikoauflagen

¹² Für die Berechnung des Maastricht-Schuldenstands werden diese Schulden zugesetzt.

Erträge aus Zinseinnahmen gegenzurechnen

Belastungen aus einem hohen Schuldendienst können sich relativieren, wenn ihnen Vermögenserträge gegenüberstehen. Dies wird hier mit der Netto-Zinslast berücksichtigt, also der Zinsausgaben abzüglich der Zinserträge (um andere Vermögenserträge, wie Dividenden, wird nicht korrigiert, da die Finanzstatistik diese nicht umfassend separat ausweist). Die Netto-Zinslast (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffer 8) war in Bayern sogar leicht negativ und in Sachsen nur leicht positiv. Am anderen Ende lag (trotz hoher Zinseinnahmen) Bremen mit großem Abstand vor dem Saarland. Auch Berlin verzeichnete einen weit überdurchschnittlichen Wert. Die umfangreichen Hamburger Zinseinnahmen relativierten dagegen die hohen Zinsausgaben.

Tendenziell höhere strukturelle Primärüberschüsse bei höheren Zinslasten

Länder, die höhere Zinslasten aufwiesen, zeigten sich im letzten Jahr tendenziell im übrigen Haushalt sparsamer. Die korrigierten strukturellen Primärsalden (hier: struktureller Saldo ohne die Netto-Zinslast, siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffer 9) fielen daher bei höheren Zinslasten zu meist günstiger aus. Am höchsten war dieser Primärüberschuss in den Stadtstaaten, mit Hamburg an der Spitze. Unter den Flächenländern erzielte das Saarland den höchsten Wert.¹³⁾ Auf der anderen Seite standen Länder mit geringen Zinslasten. So hatte Sachsen den niedrigsten korrigierten strukturellen Primärüberschuss, dicht gefolgt von Brandenburg und Bayern.

Zur Veränderung gegenüber 2017

Strukturelle Salden gegenüber dem Vorjahr bundesweit verbessert, aber deutliche Unterschiede

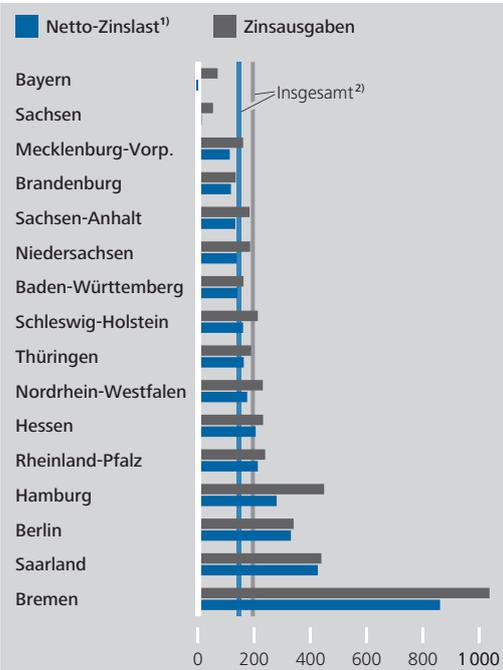
Der korrigierte strukturelle Saldo verbesserte sich gegenüber dem Jahr 2017 bundesweit um gut 110 € pro Kopf (siehe Tabelle auf S. 50 f., Ziffer 7).¹⁴⁾ Zwischen den Ländern fächerte sich die Entwicklung allerdings sehr weit auf, wobei hier der stark verbesserte Saldo Hamburgs be-

¹³ Ohne die Konsolidierungshilfen läge der Wert nur noch leicht über dem Nordrhein-Westfalens.

¹⁴ Die in Fußnote 6 erwähnte Revision des Konjunkturreinflusses hat im Jahr 2017 zu einer Reduktion des korrigierten strukturellen Saldos im Vergleich zu dem im Monatsbericht vom Oktober 2018 veröffentlichten Wert geführt.

Zinsbelastung der Länder und Gemeinden 2018^{*)}

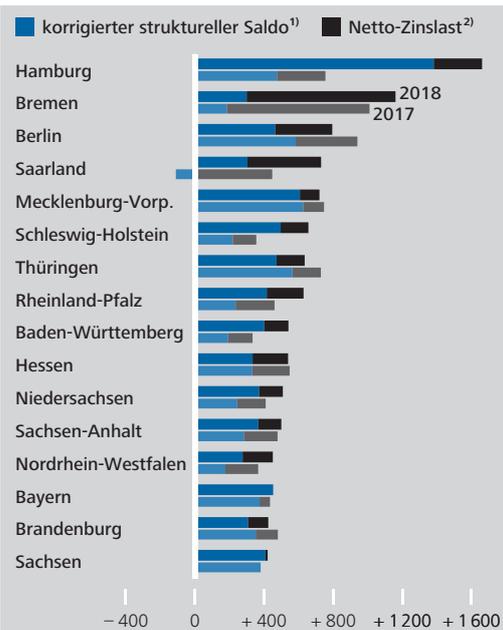
€ je Einwohner/in



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. * Angaben der Finanzstatistik. **1** Zinsausgaben abzgl. Zinseinnahmen. **2** Alle Länder und Gemeinden. Deutsche Bundesbank

Korrigierter struktureller Primärsaldo der Länder und Gemeinden^{*)}

€ je Einwohner/in



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen. * Angaben der Finanzstatistik. **1** Finanzierungssaldo korrigiert um finanzielle Transaktionen, Abrechnung des Länderfinanzausgleichs, Konjunktur- und Sondereffekte. **2** Zinsausgaben abzgl. Zinseinnahmen. Deutsche Bundesbank

Haushaltskennzahlen der Länder (einschl. Gemeinden) 2018 im Vergleich zum Vorjahr^{*)}

| Position | BW | BY | BB | HE | MV | NI | NW | RP |
|---|----------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Finanzierungssaldo in Mio € | 3 027 | 987 | 81 | 36 | - 253 | 1 874 | 2 427 | - 73 |
| Ableitung korrigierter struktureller Salden | in € je Einwohner/in | | | | | | | |
| Finanzierungssaldo (1) | 273 | 74 | 31 | 5 | - 157 | 234 | 135 | - 19 |
| Saldo finanzielle Transaktionen (2) | 69 | - 103 | 29 | 3 | - 113 | - 22 | 14 | 1 |
| Abrechnung Länderfinanzausgleich (3) | 6 | - 37 | - 45 | 1 | 27 | - 5 | - 21 | 201 |
| Korrigierter Saldo (4) = (1) - (2) + (3) | 210 | 140 | - 43 | 2 | - 17 | 251 | 101 | 182 |
| Konjunkturkomponente (5) ¹⁾ | 1 | 0 | 2 | 0 | 2 | 0 | 1 | 2 |
| Sondereffekte (6) | | 61 | | | | 125 | | |
| Korrigierter struktureller Saldo (7) = (4) - (5) - (6) | 209 | 79 | - 44 | 3 | - 19 | 127 | 100 | 180 |
| Netto-Zinslast ²⁾ (8) | - 2 | - 67 | - 11 | - 12 | - 7 | - 27 | - 15 | - 12 |
| Korrigierter struktureller Primärsaldo (9) = (7) + (8) | 207 | 11 | - 55 | - 9 | - 26 | 99 | 85 | 168 |
| Ausgaben, Einnahmen und Schulden | in € je Einwohner/in | | | | | | | |
| Gesamtausgaben (10) | 95 | 468 | 218 | 213 | 277 | 262 | 118 | 35 |
| darunter: | | | | | | | | |
| Personalausgaben (11) | 104 | 95 | 115 | 134 | 77 | 99 | 116 | 85 |
| darunter: Ausgaben für aktives Personal (11a) | 63 | 61 | 92 | 100 | 52 | 71 | 78 | 61 |
| darunter: Versorgung ³⁾ (11b) | 41 | 34 | 23 | 34 | 25 | 27 | 38 | 24 |
| Laufender Sachaufwand (12) | 17 | 124 | 22 | 62 | 26 | 85 | - 9 | 13 |
| Zinsausgaben (13) | - 6 | - 13 | - 10 | - 10 | - 7 | - 14 | - 19 | - 45 |
| Transfers an private Haushalte (14) | 3 | 33 | 14 | - 6 | - 9 | 20 | - 3 | 11 |
| Sachinvestitionen (15) | - 35 | 83 | 31 | 63 | 73 | 15 | 44 | 14 |
| Korrigierte Gesamtausgaben ⁴⁾ (16) | 130 | 408 | 267 | 308 | 169 | 230 | 152 | 78 |
| abzgl. Zinsausgaben (16a) | 136 | 421 | 277 | 318 | 176 | 244 | 171 | 123 |
| abzgl. Zinsausgaben und Gebühren (16b) | 114 | 406 | 258 | 274 | 179 | 196 | 116 | 114 |
| Gesamteinnahmen (17) | 369 | 541 | 249 | 221 | 121 | 498 | 254 | 17 |
| darunter: | | | | | | | | |
| Steuerliche Einnahmen ⁵⁾ (18) | 269 | 312 | 192 | 229 | 249 | 278 | 205 | 270 |
| Gebühren (19) | 22 | 14 | 19 | 44 | - 3 | 47 | 55 | 9 |
| Zuweisungen vom Bund ⁶⁾ (20) | 4 | - 21 | - 54 | 19 | - 68 | - 8 | 7 | - 9 |
| Korrigierte Gesamteinnahmen ⁴⁾ (21) | 341 | 548 | 224 | 313 | 152 | 484 | 253 | 260 |
| abzgl. Gebühren (21a) | 319 | 534 | 205 | 269 | 155 | 436 | 198 | 250 |
| Schulden (22) | - 210 | - 232 | - 290 | - 632 | 38 | 3 | - 503 | - 244 |
| Rechnerische Durchschnittsverzinsung (%) ⁷⁾ (23) | 0,25 | - 0,21 | - 0,08 | - 0,02 | - 0,16 | - 0,17 | - 0,09 | - 0,15 |
| Steuer- beziehungsweise Hebesätze | in % | | | | | | | |
| Grundsteuer B ⁸⁾ (25) | 1,8 | 1,8 | 2,2 | 3,1 | 2,5 | 3,9 | 3,5 | 1,7 |
| Gewerbesteuer ⁸⁾ (26) | - 1,3 | 1,5 | - 1,2 | 2,9 | 3,6 | 3,6 | - 0,9 | - 4,5 |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Vierteljährliche Kassenergebnisse (einschl. Nachbuchungen); eigene Berechnungen. * Kern- und Extrahaushalte. Abkürzungen: BW – Baden-Württemberg, BY – Bayern, BB – Brandenburg, HE – Hessen, MV – Mecklenburg-Vorpommern, NI – Niedersachsen, NW – Nordrhein-Westfalen, RP – Rheinland-Pfalz, SL – Saarland, SN – Sachsen, ST – Sachsen-Anhalt,

SH – Schleswig-Holstein, TH – Thüringen, BE – Berlin, HB – Bremen, HH – Hamburg. **1** Angaben gemäß dem Konjunkturbereinigungsverfahren der Bundesbank, Datenstand der Frühjahrprojektion 2019. **2** Zinsausgaben abzgl. Zinseinnahmen. **3** Einschl. Beihilfen und Erstattungen an den Bund für Altansprüche auf Versor-

| SL | SN | ST | SH | TH | BE | HB | HH | Ins- gesamt | Position |
|----------------------|--------|--------|---------|--------|--------|------|---------|----------------|---|
| 463 | 1 615 | 95 | - 1 589 | - 199 | - 338 | 88 | - 624 | 7 618 | Finanzierungssaldo in Mio € |
| in € je Einwohner/in | | | | | | | | | Ableitung korrigierter struktureller Salden |
| 467 | 396 | 45 | - 549 | - 91 | - 99 | 129 | - 341 | 91 | Finanzierungssaldo (1) |
| 30 | 391 | - 17 | - 757 | - 5 | - 68 | - 76 | - 1 266 | - 46 | Saldo finanzielle Transaktionen (2) |
| - 21 | 24 | 21 | 70 | - 4 | - 87 | - 91 | - 17 | - 2 | Abrechnung Länderfinanzausgleich (3) |
| 415 | 29 | 83 | 278 | - 90 | - 118 | 114 | 909 | 136 | Korrigierter Saldo (4) = (1) - (2) + (3) |
| 1 | 1 | - 1 | 1 | 1 | 1 | - 1 | 2 | 1 | Konjunkturkomponente (5) ¹⁾ |
| | | | | | | | | 22 | Sondereffekte (6) |
| 414 | 28 | 84 | 277 | - 91 | - 119 | 115 | 907 | 113 | Korrigierter struktureller Saldo (7) = (4) - (5) - (6) |
| - 21 | 13 | - 62 | 24 | - 3 | - 26 | 36 | - 1 | - 20 | Netto-Zinslast ²⁾ (8) |
| 393 | 41 | 22 | 301 | - 94 | - 145 | 150 | 906 | 93 | Korrigierter struktureller Primärsaldo (9) = (7) + (8) |
| in € je Einwohner/in | | | | | | | | | Ausgaben, Einnahmen und Schulden |
| - 195 | - 79 | 255 | 836 | 245 | 488 | 236 | 1 053 | 252 | Gesamtausgaben (10) |
| darunter: | | | | | | | | | |
| 104 | 142 | 97 | 116 | 78 | 178 | 110 | 97 | 111 | Personalausgaben (11) |
| 78 | 119 | 72 | 79 | 51 | 116 | 89 | 68 | 76 | darunter: Ausgaben für aktives Personal (11a) |
| 25 | 23 | 25 | 37 | 28 | 62 | 21 | 28 | 35 | darunter: Versorgung ³⁾ (11b) |
| - 98 | 37 | 108 | 23 | - 30 | 93 | 43 | 149 | 46 | Laufender Sachaufwand (12) |
| - 22 | - 8 | - 42 | - 14 | - 22 | - 24 | 38 | - 42 | - 16 | Zinsausgaben (13) |
| - 45 | 4 | 10 | - 8 | 13 | 14 | 39 | 53 | 9 | Transfers an private Haushalte (14) |
| - 22 | 56 | 78 | 54 | 66 | 140 | - 68 | - 328 | 34 | Sachinvestitionen (15) |
| - 167 | - 3 | 243 | 80 | 258 | 449 | 130 | - 197 | 208 | Korrigierte Gesamtausgaben ⁴⁾ (16) |
| - 146 | 5 | 285 | 95 | 279 | 473 | 93 | - 156 | 224 | abzgl. Zinsausgaben (16a) |
| - 164 | - 26 | 199 | 89 | 320 | 429 | 17 | - 287 | 190 | abzgl. Zinsausgaben und Gebühren (16b) |
| 271 | 317 | 302 | 287 | 154 | 388 | 367 | 713 | 344 | Gesamteinnahmen (17) |
| darunter: | | | | | | | | | |
| 284 | 207 | 307 | 252 | 260 | 331 | 344 | 474 | 264 | Steuerliche Einnahmen ⁵⁾ (18) |
| 18 | 31 | 86 | 6 | - 41 | 44 | 75 | 131 | 35 | Gebühren (19) |
| - 49 | - 51 | - 89 | - 15 | - 57 | - 41 | - 37 | - 27 | - 15 | Zuweisungen vom Bund ⁶⁾ (20) |
| 248 | 26 | 328 | 359 | 168 | 330 | 245 | 712 | 345 | Korrigierte Gesamteinnahmen ⁴⁾ (21) |
| 230 | - 5 | 242 | 353 | 208 | 286 | 170 | 581 | 310 | abzgl. Gebühren (21a) |
| - 262 | - 248 | - 313 | 943 | - 465 | - 263 | 981 | 1 287 | - 220 | Schulden (22) |
| - 0,09 | - 0,09 | - 0,43 | 0,14 | - 0,33 | - 0,11 | 0,18 | - 0,40 | - 0,11 | Rechnerische Durchschnittsverzinsung (%) ⁷⁾ (23) |
| in % | | | | | | | | | Steuer- beziehungsweise Hebesätze |
| - | - | - | - | - | - | - | - | - | Grunderwerbsteuer (24) |
| 20,3 | 2,5 | 4,7 | 3,0 | - 0,4 | - | 1,0 | - | 2,8 | Grundsteuer B ⁸⁾ (25) |
| 4,0 | - 0,6 | 2,4 | 2,2 | 1,6 | - | 9,0 | - | 0,2 | Gewerbesteuer ⁸⁾ (26) |

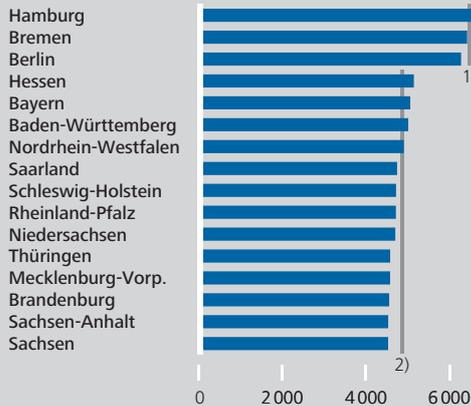
gungsleistungen im Beitrittsgebiet. **4** Ohne finanzielle Transaktionen und Länderfinanzausgleichszahlungen der Zahlerländer. Die Abrechnung des Länderfinanzausgleichs ist auf der Einnahmenseite umgesetzt. **5** Steuern und Kompensation für die Kraftfahrzeugsteuer; Länderfinanzausgleich und allgemeine Bundesergän-

zungszuweisungen (BEZ) gemäß Abrechnungsstand Mitte 2019. **6** Ohne allgemeine BEZ und Kompensation für die Kraftfahrzeugsteuer. **7** Zinsausgaben in % des Schuldenstandes zum Ende des Vorjahres. **8** Aufkommensgewichtete kommunale Durchschnittsbesätze 2018.

Steuerliche Einnahmen und Gebühreneinnahmen der Länder und Gemeinden 2018^{*)}

€ je Einwohner/in

Steuerliche Einnahmen



Gebühreneinnahmen



Quellen: Statistisches Bundesamt, Bundesministerium der Finanzen und eigene Berechnungen. * Angaben der Finanzstatistik. **1** Stadtstaaten insgesamt. **2** Flächenländer insgesamt. **3** Alle Länder und Gemeinden.

Deutsche Bundesbank

sonders hervorsteicht. Die stärkste Verschlechterung schlug in Berlin zu Buche. Insgesamt verbesserte sich das Ergebnis in den Ländern mit unterdurchschnittlichem Vorjahreswert etwas stärker.

Die Entwicklungsunterschiede hatten vielfältige Ursachen. So wuchsen beispielsweise die Personalausgaben (siehe Tabelle auf S. 50 f., Ziffer 11) in Berlin mit Abstand am stärksten. Dabei wurden insbesondere die Berliner Entgelte weiter an das bundesdurchschnittliche Niveau herangeführt. Außerdem wuchsen die Sachinvestitionen (siehe Tabelle auf S. 50 f., Ziffer 15) dort nach langjährig niedrigen Ausgaben

Unterschiede mit vielfältigen Ursachen: Berlin mit Mehrausgaben bei geringeren Bundeszuweisungen, ...

besonders stark. Wie in den neuen Ländern gingen die Bundeszuweisungen für den Aufbau Ost zurück, was die Abschlüsse im Vorjahresvergleich belastete.

Dagegen profitierte Hamburg von erheblich gestiegenen Einnahmen. Hierzu trugen die steuerlichen Einnahmen (korrigiert um Zahlungen im Länderfinanzausgleich und nachträgliche Abrechnungen, siehe Tabelle auf S. 50 f., Ziffer 18) am stärksten bei. Anpassungen bei Hebesätzen der Grund- oder Gewerbesteuer oder ein höherer Grunderwerbsteuersatz spielten dabei keine Rolle (siehe Tabelle auf S. 50 f., Ziffern 24 bis 26). Entlastend wirkte außerdem, dass die korrigierten Primärausgaben (siehe Tabelle auf S. 50 f., Ziffer 16a) zurückgingen, vor allem aufgrund rückläufiger Sachinvestitionen.

... Hamburg vor allem mit starkem Steuerplus und Ausgabenkürzungen

Wichtig sind detaillierte Angaben über Zahlungen zwischen Landeseinrichtungen, um Fehler bei der konsolidierten Betrachtung einzelner Haushaltskategorien zu vermeiden. Dies zeigen exemplarisch die vermögenswirksamen Ausgaben des Saarlands. Hier wies die Finanzstatistik infolge unzureichender Angaben einen negativen Gesamtwert für die (konsolidierte) Landesebene aus. Damit wurde die Ausgabenentwicklung im Berichtsjahr entsprechend unterzeichnet. Der Finanzierungssaldo wird dadurch aber nicht verzerrt (vgl. auch die nebenstehenden Ausführungen).¹⁵⁾

Ausgabenrückgang im Saarland statistisch überzeichnet, aber ohne Saldeneffekt

Zu ausgewählten Aspekten

Der Länderfinanzausgleich und ergänzende allgemeine Bundeszuweisungen sollen Unterschiede in der Pro-Kopf-Finanzkraft zwischen den Ländern begrenzen. Steuereinnahmen der

¹⁵ Im Saarland kam es wohl bei Zahlungen im Zusammenhang mit Tilgungen von Kapitalmarktpapieren zu Inkonsistenzen. Ein Sondervermögen, das saarländische Schuldtitel hält, vereinnahmte Tilgungsrückflüsse vom Kernhaushalt saldenwirksam als Einnahmen. Im Kernhaushalt wurde die Tilgung anderweitig refinanzierter Kapitalmarktpapiere nicht saldenwirksam verbucht. Vor diesem Hintergrund scheinen die vermögenswirksamen Ausgaben zu niedrig ausgewiesen.

Schwierigkeiten bei der Analyse konsolidierter Daten

Das Bundesverfassungsgericht hatte in seinem Berlin-Urteil im Jahr 2006 die amtliche Finanzstatistik kritisiert.¹⁾ Auch als Reaktion darauf rechnet das Statistische Bundesamt aus den Kernhaushalten ausgegliederte Einheiten des Staatssektors (Extrahaushalte) wieder ein.²⁾ Die Finanzstatistik erhebt von diesen Einheiten die gesetzlich vorgeschriebenen Daten zu Ausgaben und Einnahmen. Allerdings werden dort vielfach andere Rechnungssysteme, wie kaufmännische Buchführung, genutzt. Die verfügbaren Informationen müssen dann in die geforderten Kategorien der Finanzstatistik umgeschlüsselt werden. Dabei sind mitunter vereinfachende Annahmen zu treffen. Überdies trennen die Rechnungssysteme der Kernhaushalte Zahlungen an Extrahaushalte nicht klar von solchen an marktorientierte öffentliche Unternehmen (sowie Rückflüsse von solchen Einheiten). Insgesamt ist damit angelegt, dass Zahlungsströme zwischen Einheiten eines Landes nicht in allen Fällen richtig konsolidiert werden und Ausweise dann überhöht sind.

Die Finanzstatistik reklassifiziert an einigen Stellen Zahlungen, um Fehler zu vermeiden. So werden Zuführungen an Extrahaushalte zur Pensionsvorsorge, die in den Budgets als Personalausgaben gebucht werden, entsprechend korrigiert.

Bei Transfers wird aber nicht unmittelbar konsolidiert: Das heißt, die von den Kern- und Extrahaushalten ausgewiesenen Transfers werden auch aufaddiert, wenn sie untereinander erfolgen. Das konsolidierte Ergebnis bei den Transfers fällt insoweit zu hoch aus. Eine Konsolidierung erfolgt erst bei der übergeordneten Haushaltskategorie (also den laufenden oder den vermögenswirksamen Einnahmen und Ausgaben). Das

Ergebnis dieser konsolidierten übergeordneten Kategorie liegt somit niedriger als die Summe der Unterkategorien.

Prinzipiell erfolgt die beschriebene Konsolidierung bei den übergeordneten Kategorien von der Einnahmenseite aus.³⁾ Hierdurch kann es zu zusätzlichen Problemen kommen. Wenn etwa eine Kommune eine Einnahme von einem ihrer Extrahaushalte verbucht, wird dieser Betrag bei den Einnahmen des Kernhaushalts abgesetzt und in gleicher Höhe von der korrespondierenden Ausgabenengruppe des Extrahaushalts abgezogen. Dadurch lässt die Konsolidierung den Gesamtsaldo der Kommune unberührt. Denkbar ist allerdings, dass die entsprechende Ausgabe im Extrahaushalt anders oder zu einem anderen Zeitpunkt erfasst wurde. In diesem Fall würde die konsolidierte Ausgabenobergruppe zu niedrig ausgewiesen: Die Ausgabensumme wird gemindert, obwohl keine zu konsolidierenden Ausgaben verbucht wurden. Wenn Einnahmen, die von anderen staatlichen Stellen erzielt werden, nicht als solche erkannt werden, fallen die konsolidierten Ausgaben- und Einnahmengruppen dagegen zu hoch aus. Dies ist für Gebühreneinnahmen von anderen staatlichen Einheiten zu erwarten. Beim Empfänger wird nämlich zumeist nicht differenziert, ob ein solches Entgelt aus einer innerstaatlichen Zahlung oder von Dritten stammt.

¹ Vgl.: Bundesverfassungsgericht, 2 BvF 3/03, Ziffern 204 und 58.

² Allerdings gibt es immer wieder Änderungen des Berichtskreises, die durch Neugründungen, Fusionen, Auflösungen von Extrahaushalten und neue Sektorzuordnungen verursacht sind. Insofern ist es für die buchführenden Stellen nicht immer einfach zu erkennen, ob ein Transaktionspartner dem Staatssektor zugeordnet ist oder nicht. Letztlich läge es nahe, dass das Buchführungssystem die Einheiten anhand eines öffentlichen Registers automatisiert zuordnet.

³ Vgl.: Rückner (2011), S. 1109.

Aus innerstaatlichen Zahlungsströmen können grundsätzlich auch Fehler beim Finanzierungssaldo entstehen. So erfasste die Finanzstatistik mitunter offenbar keine Belastung, wenn ein Extrahaushalt einen Gewinn an den Kernhaushalt abführte, soweit dies nicht als erfolgswirksame Ausgabe verbucht war. Dies hatte zur Folge, dass der Kernhaushalt eine Einnahme, der Extrahaushalt aber keine Ausgabe buchte und sich somit der (konsolidierte) Saldo zu günstig darstellte. Andererseits wurden offenbar teilweise auch Verlustausgleichszahlungen vom Kernhaushalt an die Extrahaushalte bei letzteren nicht immer erfolgswirksam vereinbart. Dann fiel das konsolidierte Ergebnis zu schlecht aus. Solche Fehlerquellen scheinen inzwischen wirksam behoben zu sein.

Unter dem Strich bleibt festzuhalten, dass die Bereinigung von Landesergebnissen um Zahlungen zwischen staatlichen Stellen trotz

einzelner Fortschritte immer noch unbefriedigend ist. Um die Datenqualität zu steigern, könnte auf ein möglichst einheitliches Verbuchungssystem für alle zum Staatssektor zählenden Einheiten hingewirkt werden. Zumindest müssten die Zahlungsströme, die an andere Teile etwa des jeweiligen Landes fließen, klar von anderen abgegrenzt werden. Auch eine weitere Differenzierung der Zahlungen an andere Gebietskörperschaften und eine klare Trennung von Zahlungen an nichtstaatliche Einheiten wären naheliegend. Gemäß § 49 a Haushaltsgrundsätzegesetz wäre es Aufgabe von Bund und Ländern, die Anforderungen der Statistik im staatlichen Rechnungswesen zu berücksichtigen.⁴⁾

⁴ Vgl. auch: Deutsche Bundesbank (2018b), S. 70.

*Länderfinanz-
ausgleich
nivelliert die
steuerlichen
Einnahmen
weitgehend*

Gemeinden werden dabei zu 64 % eingerechnet (wobei um unterschiedliche Hebesätze bereinigt wird). Außerdem wird die Bevölkerung von Stadtstaaten um 35 % höher gewichtet. Betrachtet man die periodengerechten steuerlichen Einnahmen (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffer 18, und Schaubild auf S. 52) nur für die Flächenländer, sind die nach dem Finanzausgleich¹⁶⁾ verbliebenen Unterschiede tatsächlich moderat. So übertraf das besonders aufkommensstarke Hessen¹⁷⁾ den Wert der Flächenländer um 5 1/2 %, Sachsen und Sachsen-Anhalt lagen 7 % darunter. Werden die Sonderzuweisungen für den Aufbau Ost hinzugerechnet, verringerte sich ihr Rückstand weiter auf unter 4 %. Vor dem Umsatzsteuervorwegausgleich als erster Stufe des Länderfinanzausgleichs reichte die Spannweite (nur auf die Landesebene bezogen) unter den Flächenländern dagegen noch von 46 % unter dem Durchschnitt in Sachsen-Anhalt bis zu 32 % darüber in Bayern.¹⁸⁾ Pro Kopf der Bevölkerung summierten sich die Belastungen aus den Ausgleichsstufen in Bayern

auf etwa 700 €, während die Zuflüsse in Sachsen-Anhalt (einschl. der genannten Sonderhilfen) sogar beinahe doppelt so hoch ausfielen.

Weitaus stärker divergierten die Pro-Kopf-Gebühreneinnahmen (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffer 19, und Schaubild auf S. 52). Sie waren in Hamburg mit Abstand am höchsten, während sie in Thüringen nur gut die Hälfte des bundesweiten Ergebnisses erreichten. Ein Grund für die Unterschiede ist, dass bundesweit anfallende Aufgaben in den einzelnen Ländern in unterschiedlichem Umfang auf Träger außerhalb des Staatssektors verlagert sind. Die zugehörigen Entgelteinnahmen und Ausgaben für Personal,

*Gebührenein-
nahmen mit
starker Streu-
ung – auch
wegen Ausglie-
derungen ...*

¹⁶ Anders als in der Finanzstatistik sind die Einnahmen der Zahlerländer um die Zahlungen im Länderfinanzausgleich gekürzt.

¹⁷ Im Länderfinanzausgleich erreicht Bayern eine höhere Finanzkraft, da dabei um den erheblich niedrigeren Grunderwerbsteuersatz und die deutlich niedrigeren Hebesätze bei der Gewerbesteuer und den Grundsteuern korrigiert wird.

¹⁸ Vgl.: Bundesministerium der Finanzen (2019).

Sachaufwand und Investitionen sind dann nicht mehr in der hier gezeigten Finanzstatistik erfasst. Auch landesspezifische Sachverhalte mit überregionaler Bedeutung – wie der Hamburger Hafen – spielen mitunter eine Rolle. Höher ausgewiesene Gebühreneinnahmen gehen daher nicht zwangsläufig mit einer höheren Belastung der Bürgerinnen und Bürger eines Landes einher. Sie zeigen überdies nur dann zusätzliche Haushaltsspielräume an, wenn sie den Kostendeckungsgrad erhöhen (d. h., wenn nicht auch die Ausgaben entsprechend höher sind).

... und offenbar Konsolidierungsproblemen

Außerdem zeigen sich im Zusammenhang mit Gebühren Probleme bei der Konsolidierung von Transaktionen zwischen staatlichen Einheiten eines Landes. Beispielsweise gibt es in einigen Ländern wie etwa in Nordrhein-Westfalen Extrahaushalte, die Verwaltungsimmobilien bewirtschaften und vermieten. In diesem Fall werden aus dem Kernhaushalt Mietzahlungen an diesen Extrahaushalt geleistet. Diese Beträge werden offenbar nicht konsolidiert, sondern als Ausgaben des Kernhaushalts und Einnahmen des Extrahaushalts erfasst (hier als Umsatzerlöse, die als Gebühren geschlüsselt werden). Unter dem Strich kommt es so zu Doppelzahlungen bei den Immobilienkosten, da hier die Mieten und die damit abgedeckten Betriebsausgaben und Finanzierungskosten addiert werden.

Haushaltsumfang durch Gebührenbereinigung besser vergleichbar

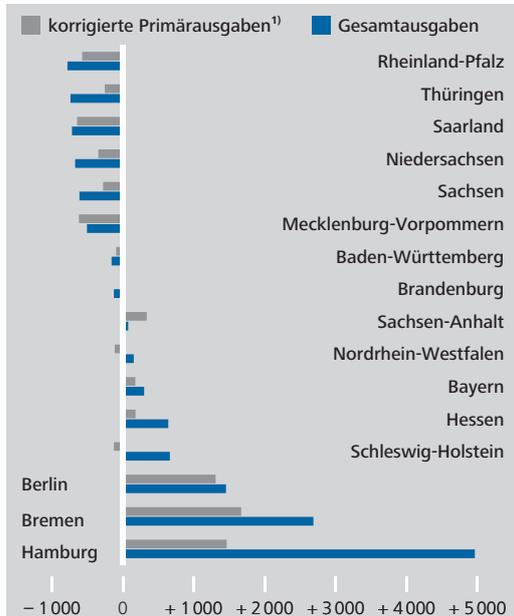
Die korrigierten Gesamteinnahmen und -ausgaben (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffern 21 und 16) lassen sich zwischen den Ländern daher besser vergleichen, wenn die Gebühren ausgaben- und einnahmenseitig abgezogen werden. Zusätzlich sind im Folgenden auf der Ausgabenseite noch die Zinsen abgesetzt. Die Spannweite ist dann deutlich geringer (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffern 21a und 16b).

Bremen mit den höchsten bereinigten Primärausgaben, das Saarland mit den niedrigsten

Unter den Flächenländern lagen die so bereinigten Pro-Kopf-Primärausgaben in Sachsen-Anhalt am höchsten. Sie gingen aber mit besonders hohen Bundeszuweisungen (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffer 20) auf der Einnahmenseite einher. Mit etwas Abstand folgten Hessen und

Abweichung von Ausgaben der Länder und Gemeinden vom bundesweiten Wert 2018*)

€ je Einwohner/in



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.
 * Angaben der Finanzstatistik. ¹ Gesamtausgaben abzgl. Zahlungen in den Länderfinanzausgleich, Erwerb von Finanzvermögen, Gebühreneinnahmen und Zinsausgaben.
 Deutsche Bundesbank

Bayern, die über die höchsten steuerlichen Einnahmen verfügten. Am anderen Ende lag das Saarland: Niedrigen Primärausgaben standen überdurchschnittlich hohe Zinsausgaben und unterdurchschnittliche Einnahmen gegenüber.¹⁹⁾ Die entsprechend bereinigten Primärausgaben der Stadtstaaten lagen weit über den Werten der Flächenländer. Dabei wies Bremen trotz deutlich niedrigerer steuerlicher Einnahmen und sehr hoher Zinslast noch spürbar höhere Primärausgaben als Hamburg aus.

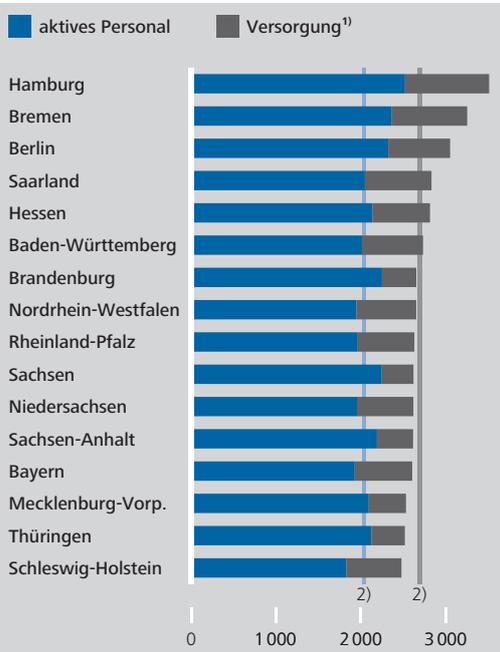
Beim Ländervergleich einzelner Einnahmen- und Ausgabenkategorien ist – wie auf Seite 54 f. angesprochen – Vorsicht angebracht. So können etwa Bereiche wie Schulen oder die Kindertagesbetreuung länderspezifisch unterschiedlich stark auf nichtstaatliche Träger ausgelagert sein. Diese erhalten dann gegebenenfalls staatliche Zuschüsse, während ohne Auslagerungen vor

Ausgelagerte Aufgaben können Vergleich verzerren

¹⁹ Die in Fußnote 15 erläuterten statistischen Probleme spielten dabei nur eine begrenzte Rolle.

Personalausgaben der Länder und Gemeinden 2018^{*)}

€ je Einwohner/in



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.
 * Angaben der Finanzstatistik. **1** Einschl. der Erstattungen nach dem Anspruchs- und Anwartschaftsüberführungsgesetz. **2** Alle Länder und Gemeinden insgesamt.
 Deutsche Bundesbank

allen höhere Personal- und Sachaufwendungen und auch Gebühreneinnahmen verbucht würden. Auch werden Transaktionen zwischen staatlichen Einheiten finanzstatistisch nicht immer befriedigend konsolidiert. Damit ermöglichen die Vergleiche für einzelne Ausgabekategorien nur bedingt Rückschlüsse darauf, wie wirtschaftlich ein Land Mittel einsetzt oder in welchem Umfang es Leistungen erbringt. Gleichwohl erscheinen einige Unterschiede bemerkenswert.

Neue Länder mit niedrigen Versorgungslasten, aber hohen Personalbeständen

Bei den Personalausgaben tragen die neuen Länder wegen einer unterdurchschnittlichen Zahl von Versorgungsempfängenden (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffer 28) deutlich niedrigere Versorgungslasten. Dies gilt auch dann, wenn die Zahlungen für Sonder- und Zusatzversorgungssysteme für staatliche Beschäftigte bis 1990 hinzugerechnet werden (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffer 11b). Beim aktiven Personal haben die neuen Länder dagegen höhere Ausgaben (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffer 11a), vielfach

nicht zuletzt durch umfangreichere Personalbestände in Relation zur Einwohnerzahl (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffer 27). Auch führt ein höherer Anteil angestellter (d. h. nicht verbeamteter) Kräfte, der bei den Versorgungsaufwendungen entlastet, hier zu Mehrausgaben für Sozialbeiträge. Die Ausgaben der Stadtstaaten für aktives Personal übertrafen die der neuen Länder allerdings noch deutlich. Dies gilt vor allem für Hamburg, das aber gleichzeitig hohe Gebühren vereinnahmte. Besonders niedrig lagen diese Ausgaben in Schleswig-Holstein. Dies beruhte neben einem relativ niedrigen Personalbestand auch auf einem unterdurchschnittlichen Besoldungsniveau. Insoweit die Entgelte stärker als bislang mit den im Bundesgebiet divergierenden Lebenshaltungskosten variieren, kann dies die Personalrekrutierung in Ballungszentren erleichtern. Gleichzeitig würden die finanzschwachen Länder bei den Personalkosten eher entlastet. Die Entgelte im öffentlichen Dienst dürften dann auch eher örtliche Differenzierungen der privatwirtschaftlichen Entgelte nachzeichnen.²⁰⁾

Bei den Transfers an private Haushalte (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffer 14) meldete Bremen den höchsten Wert, dicht gefolgt von Nordrhein-Westfalen. Am anderen Ende standen Sachsen-Anhalt und das Saarland. Zumindest in Sachsen-Anhalt dürfte dies aber auch an einer anderen Zuordnung liegen: Hier werden einige sonst kommunale Sozialleistungen auf der Landesebene erbracht und dort nicht als Transfers, sondern als laufender Sachaufwand erfasst. Dieser fiel dort auch besonders hoch aus (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffer 12). Inwieweit dies im Saarland eine Rolle spielt, ist den Daten nicht ohne Weiteres zu entnehmen.²¹⁾ Zur Beurteilung der landesspezifischen Lasten aus Transferausgaben (Sozialleistungen) ist zu beachten, dass der Bund diese teilweise kompensiert. So

Deutliche Unterschiede bei Transfers an private Haushalte, aber teilweise vom Bund kompensiert

²⁰ Vgl.: Deutsche Bundesbank (2015), S. 42 f.

²¹ Im Saarland werden Leistungen von einem nicht im Kernhaushalt erfassten Landesamt gewährt. Wie diese Leistungen verbucht sind, kann aus dem Wirtschaftsplan des Landesamtes, der als Anlage dem Landeshaushalt beigelegt ist, nicht eindeutig gefolgert werden.

erstattet der Bund die Leistungen für die Grund-
 sicherung im Alter und bei Erwerbsminderung
 vollständig und die Unterkunftskosten bei Be-
 zug von Arbeitslosengeld II annähernd zur
 Hälfte. Die für die regionale Belastung letztlich
 maßgeblichen Nettoausgaben in diesen Be-
 reichen lagen damit nicht nur spürbar niedriger.
 Auch war ihre Spannweite zwischen den Län-
 dern deutlich geringer. Der Bund federt hier im-
 plizit regionale Belastungsunterschiede ab. Eine
 noch etwas stärkere Verlagerung auf den Bund
 könnte erwogen werden.²²⁾

*Sachinvestitio-
 nen: deutliche
 Streuung
 zwischen den
 Ländern, ...*

Die Ausgaben für Sachinvestitionen stehen im
 Fokus, wenn es um die Infrastrukturentwick-
 lung geht. Sie unterschieden sich deutlich,
 wozu wohl auch Auslagerungen und länder-
 spezifische geografische Gegebenheiten beitra-
 gen. Den höchsten Pro-Kopf-Wert verzeichnete
 Bayern (siehe Tabelle auf S. 44 f., Ziffer 15),
 spürbar vor Hamburg. Unter den neuen Län-
 dern, deren Mittel für den Aufbau Ost nun aus-
 laufen, lagen Sachsen und Mecklenburg-Vorp-
 ommern deutlich vorne. Berlin, Bremen und
 vor allem das Saarland blieben erheblich unter
 dem Bundesdurchschnitt.

*... aber wichtige
 Angaben zum
 Investitions-
 bedarf fehlen*

Letztlich ist aber nicht der Vergleich der Aus-
 gabenniveaus entscheidend. Es kommt vielmehr
 darauf an, inwieweit die öffentliche Infrastruk-
 tur jeweils als bedarfsgerecht gelten kann. Aus-
 sagekräftige Angaben liegen hierzu nicht vor.

Verbesserungspotenzial bei der Analyse der Länderfinanzen

*Bei Aufgaben-
 übertragung an
 nichtstaatliche
 Stellen
 Vergleiche
 komplizierter*

Alles in allem sind Ländervergleiche bei einzel-
 nen Ausgaben- oder Einnahmenarten schwie-
 rig. Verzerrt wird das Bild nicht zuletzt durch
 Unterschiede bei der Übertragung von Auf-
 gaben an Einheiten, die nicht zum Staatssektor
 zählen. Aktuelle umfassende Angaben nach
 Aufgabenbereichen, die Zuschüsse an solche
 Aufgabenträger einbeziehen, gibt es derzeit nur
 in VGR-Abgrenzung für den Gesamtstaat.

Sachinvestitionen der Länder und Gemeinden 2018¹⁾

€ je Einwohner/in



Quelle: Statistisches Bundesamt und eigene Berechnungen.
 * Angaben der Finanzstatistik. 1 Alle Länder und Gemeinden.
 Deutsche Bundesbank

Es wäre wünschenswert, dass länderweise
 finanzstatistische Daten nach Aufgabenberei-
 chen zeitnah verfügbar sind. Darüber hinaus
 wären zusätzliche Angaben wichtig, um Trans-
 aktionen zwischen staatlichen Einheiten auch
 für einzelne Haushaltskategorien konsolidieren
 zu können. Ohne ein System, das zwischen Län-
 dern, Gemeinden und den Extrahaushalten eng
 abgestimmt ist, lassen sich Doppelzählungen
 und andere Verzerrungen kaum vermeiden.

*Wünschenswert:
 länderweise
 Angaben nach
 Aufgaben-
 bereichen und
 innerstaatlich
 abgestimmte
 Verbuchungs-
 systeme*

Ab dem laufenden Jahr werden in der Finanz-
 statistik (in Anlehnung an die VGR) Garantie-
 abrufe nicht länger als finanzielle Transaktion
 ausgewiesen. Sie verschlechtern dann grund-
 sätzlich den ausgewiesenen korrigierten struk-
 turellen Saldo. Weiterhin als finanzielle Trans-
 aktion werden Ausgaben zum Beteiligungs-
 erwerb erfasst. Sofern daraus keine hinreichen-
 den Renditen erwartet werden, wäre es aber
 ökonomisch geboten, sie in der Finanzstatistik
 wie in den VGR als Transfers zu verbuchen. Da-
 mit entstünde auch ein größerer Druck, bereits
 bei der Haushaltsaufstellung auf eine sachge-
 mäße Klassifizierung zu achten. Auf diesem
 Wege ließe sich die Wirksamkeit der Schulden-
 bremsen besser absichern.

*Finanzielle
 Transaktionen in
 Finanzstatistik
 und Haushalts-
 plänen genauer
 eingrenzen*

22 Vgl. dazu: Deutsche Bundesbank (2016), S. 19.

Auch aussagekräftige Indikatoren zur Aufgabenerfüllung wichtig, um Leistungswettbewerb zu stärken

Übersichtliche und unverzerrte Daten sind wichtig, um die Finanzen der einzelnen Länder zu beurteilen. Lage und Struktur der konsolidierten Länder- und Gemeindehaushalte reflektieren politische Entscheidungen darüber, wie ein Land seine Aufgaben wahrnimmt und welche Ausgaben damit verbunden sind. Neben aussagekräftigen Haushaltsdaten wäre es dabei wünschenswert, dass sich die Länder auf Ergebnisindikatoren für wichtige Aufgabenbereiche verständigen und die Werte veröffentlichen. Beispiele wären Indikatoren zu Bildungsergebnissen oder Qualität und Verfügbarkeit der

Kinderbetreuung oder der Verkehrsinfrastruktur. Die Länder besitzen eine relativ breite Gesetzgebungs- und Gestaltungskompetenz. Die derzeit gute Finanzlage sollte es ihnen erleichtern, diese zu nutzen, um bedarfsgerechte Leistungen eigenständig anzubieten. Mit aussagekräftigen Leistungsindikatoren wären zugleich die verschiedenen länderspezifischen Ansätze besser zu beurteilen. Es ist ein Vorteil des Föderalismus, Lehren aus länderspezifischen Herangehensweisen ziehen und so Zukunftschancen besser nutzen zu können.

■ Literaturverzeichnis

Bundesministerium der Finanzen (2019), Zusammenfassung der Abrechnungsergebnisse für die Jahre ab 2005, abgerufen unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finanzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderfinanzausgleich/Laenderfinanzausgleich.html.

Bundesverfassungsgericht, 2 BvF 3/03 vom 19. Oktober 2006 („Berlin-Urteil“).

Deutsche Bundesbank (2019), Deutsche Schuldenbremse: zur Überwachung durch den Stabilitätsrat, Monatsbericht, April 2019, S. 95–102.

Deutsche Bundesbank (2018a), Länderfinanzen: Entwicklungen im Vergleich, Schuldenbremsen und Haushaltsüberwachung, Monatsbericht, Oktober 2018, S. 13–47.

Deutsche Bundesbank (2018b), Die Maastricht-Schulden: methodische Grundlagen sowie die Ermittlung und Entwicklung in Deutschland, Monatsbericht, April 2018, S. 59–81.

Deutsche Bundesbank (2017), Zur Konjunkturbereinigung der Länder im Rahmen der Schuldenbremse, Monatsbericht, März 2017, S. 35–58.

Deutsche Bundesbank (2016), Gemeindefinanzen: Entwicklung und ausgewählte Aspekte, Monatsbericht, Oktober 2016, S. 13–36.

Deutsche Bundesbank (2015), Personalausgaben des Staates: Entwicklung und Perspektiven, Monatsbericht, Oktober 2015, S. 33–56.

Deutscher Gewerkschaftsbund (2019), Besoldungsreport 2019, abgerufen unter: www.dgb.de.

Rückner, C. (2011), Integration in den Finanz- und Personalstatistiken, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik, Heft 11/2011, S. 1104–1110.

Unabhängiger Beirat des Stabilitätsrats (2019), Elfte Stellungnahme zur Einhaltung der Obergrenze für das gesamtstaatliche strukturelle Finanzierungsdefizit nach § 51 Absatz 2 HGrG.