

Die Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Ländern

Studie im Auftrag der Fraktionsvorsitzenden-
konferenz der LINKEN

Klemens Himpele

Wien, im Juni 2010

Inhalt

| | | |
|-------|--|----|
| 1 | Vorbemerkungen | 13 |
| 2 | Staatsverschuldung – das zentrale Problem der öffentlichen Finanzen? | 16 |
| 2.1 | Stand und Entwicklung der Staatsverschuldung | 16 |
| 2.2 | Nettoneuverschuldung | 17 |
| 2.3 | Staatsverschuldung | 17 |
| 2.4 | Staatseinnahmen..... | 18 |
| 2.5 | Nachhaltige Finanzpolitik | 20 |
| 2.6 | Staatsverschuldung mit Augenmaß | 21 |
| 3 | Institutionelle Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung..... | 22 |
| 3.1 | „Goldene Regel“ | 22 |
| 3.2 | EU-Konvergenzkriterien..... | 23 |
| 3.3 | Schuldenbremse..... | 23 |
| 4 | Anmerkungen zu Föderalismus und Staatsverschuldung..... | 28 |
| 5 | Stellschrauben der Schuldenbremse | 31 |
| 5.1 | Umsetzung der Schuldenbremse in der Finanzplanung des Bundes | 34 |
| 5.2 | Steuerausfälle und Sparbeschlüsse 2010..... | 35 |
| 6 | Die Schuldenbremse in den Bundesländern – Vorgehen | 38 |
| 6.1 | Zustand der Länderhaushalte | 38 |
| 6.2 | Abschätzung des Konsolidierungsbedarfs | 39 |
| 6.3 | Die Folgen der Schuldenbremse..... | 42 |
| 7 | Die Situation der Bundesländer im Überblick | 43 |
| 7.1 | Wirtschaftliche Situation..... | 43 |
| 7.2 | Bevölkerungsentwicklung | 44 |
| 7.3 | Haushaltssituation und Schuldenstand | 45 |
| 7.3.1 | Schuldenstand | 45 |
| 7.3.2 | Zinsbelastung..... | 46 |
| 7.3.3 | Finanzierungsdefizite | 47 |
| 7.4 | Umgang mit den Finanzierungsdefiziten | 49 |
| 7.5 | Konsolidierungsbedarfe | 54 |
| 7.6 | Berechnete Konsolidierungsbedarfe | 55 |
| 7.7 | Konsolidierungsbedarf – Angaben der Länder | 57 |
| 7.8 | Rechtliche Umsetzungsschritte in den Ländern | 58 |

| | | |
|-------|--|----|
| 7.8.1 | Länder mit Anspruch auf Konsolidierungshilfen..... | 58 |
| 7.8.2 | Länder, die eigene Schuldenbegrenzungsregelungen bereits umgesetzt haben..... | 59 |
| 7.8.3 | Länder, in denen beabsichtigt ist, die Schuldenbremse in die Landesverfassung zu übernehmen..... | 61 |
| 7.8.4 | Länder, die bislang keine haushalts- bzw. verfassungsrechtlichen Maßnahmen planen..... | 61 |
| 8 | Flächenländer..... | 63 |
| 8.1 | Baden-Württemberg..... | 63 |
| 8.1.1 | Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung..... | 63 |
| 8.1.2 | Haushaltslage und Kreditaufnahme..... | 63 |
| 8.1.3 | Konsolidierungsbedarf..... | 65 |
| 8.1.4 | Politikansätze..... | 66 |
| 8.2 | Bayern..... | 67 |
| 8.2.1 | Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung..... | 67 |
| 8.2.2 | Haushaltslage und Kreditaufnahme..... | 67 |
| 8.2.3 | Konsolidierungsbedarf..... | 69 |
| 8.2.4 | Politikansätze..... | 70 |
| 8.3 | Brandenburg..... | 71 |
| 8.3.1 | Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung..... | 71 |
| 8.3.2 | Haushaltslage und Kreditaufnahme..... | 71 |
| 8.3.3 | Konsolidierungsbedarf..... | 73 |
| 8.3.4 | Politikansätze..... | 73 |
| 8.4 | Hessen..... | 75 |
| 8.4.1 | Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung..... | 75 |
| 8.4.2 | Haushaltslage und Kreditaufnahme..... | 75 |
| 8.4.3 | Konsolidierungsbedarf..... | 77 |
| 8.4.4 | Politikansätze..... | 78 |
| 8.5 | Mecklenburg-Vorpommern..... | 79 |
| 8.5.1 | Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung..... | 79 |
| 8.5.2 | Haushaltslage und Kreditaufnahme..... | 80 |
| 8.5.3 | Konsolidierungsbedarf..... | 81 |
| 8.5.4 | Politikansätze..... | 82 |
| 8.6 | Niedersachsen..... | 84 |

| | | |
|--------|--|-----|
| 8.6.1 | Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung | 84 |
| 8.6.2 | Haushaltslage und Kreditaufnahme..... | 85 |
| 8.6.3 | Konsolidierungsbedarf..... | 86 |
| 8.6.4 | Politikansätze | 87 |
| 8.7 | Nordrhein-Westfalen | 88 |
| 8.7.1 | Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung | 88 |
| 8.7.2 | Haushaltslage und Kreditaufnahme..... | 88 |
| 8.7.3 | Konsolidierungsbedarf..... | 90 |
| 8.7.4 | Politikansätze | 91 |
| 8.8 | Rheinland-Pfalz | 92 |
| 8.8.1 | Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung | 93 |
| 8.8.2 | Haushaltskennzahlen und Kreditaufnahme | 94 |
| 8.8.3 | Konsolidierungsbedarf..... | 95 |
| 8.8.4 | Politikansätze | 96 |
| 8.9 | Saarland | 98 |
| 8.9.1 | Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung | 98 |
| 8.9.2 | Haushaltskennzahlen und Kreditaufnahme | 99 |
| 8.9.3 | Konsolidierungsbedarf..... | 100 |
| 8.9.4 | Politikansätze | 101 |
| 8.10 | Sachsen | 102 |
| 8.10.1 | Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung..... | 102 |
| 8.10.2 | Haushaltskennzahlen und Kreditaufnahme..... | 103 |
| 8.10.3 | Konsolidierungsbedarf | 104 |
| 8.10.4 | Politikansätze | 105 |
| 8.11 | Sachsen-Anhalt | 106 |
| 8.11.1 | Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung..... | 106 |
| 8.11.2 | Haushaltskennzahlen und Kreditaufnahme..... | 107 |
| 8.11.3 | Konsolidierungsbedarf | 108 |
| 8.11.4 | Politikansätze | 109 |
| 8.12 | Schleswig-Holstein | 111 |
| 8.12.1 | Wirtschaftsentwicklung und Haushaltslage | 111 |
| 8.12.2 | Haushaltsstrukturkommission | 111 |
| 8.13 | Thüringen | 113 |
| 8.13.1 | Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung..... | 113 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 8.13.2 | Haushaltskennzahlen und Kreditaufnahme..... | 113 |
| 8.13.3 | Konsolidierungsbedarf | 115 |
| 8.13.4 | Politikansätze | 116 |
| 9 | Stadtstaaten | 117 |
| 9.1 | Berlin | 118 |
| 9.1.1 | Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung | 118 |
| 9.1.2 | Haushaltskennzahlen und Kreditaufnahme | 119 |
| 9.1.3 | Konsolidierungsbedarf..... | 120 |
| 9.1.4 | Politikansätze | 121 |
| 9.2 | Bremen..... | 122 |
| 9.2.1 | Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung | 123 |
| 9.2.2 | Haushaltskennzahlen und Kreditaufnahme | 123 |
| 9.2.3 | Konsolidierungsbedarf..... | 124 |
| 9.2.4 | Politikansätze | 125 |
| 9.3 | Hamburg..... | 126 |
| 9.3.1 | Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung | 126 |
| 9.3.2 | Haushaltskennzahlen und Kreditaufnahme | 126 |
| 9.3.3 | Konsolidierungsbedarf..... | 128 |
| 9.3.4 | Politikansätze | 128 |
| 10 | Schlussfolgerungen zur Umsetzbarkeit der Schuldenbremse | 129 |
| 10.1 | Handlungsbedarfe und makroökonomische Einschätzung..... | 131 |
| 10.2 | Konsolidierungspfad | 132 |
| 10.3 | Strategien der Bundesländer | 135 |
| 10.4 | Verfassungsrechtliche Lage..... | 135 |
| 10.5 | Länderfinanzausgleich | 136 |
| 10.6 | Ein Vorschlag | 136 |
| 10.7 | Schlussbemerkungen | 137 |
| 11 | Anhang..... | 138 |
| 12 | Literatur | 140 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-------------|---|-----|
| Tabelle 1: | Schulden der öffentlichen Haushalte einschließlich Kassenkredite 2008 | 16 |
| Tabelle 2: | Schuldenstandsquoten im internationalen Vergleich | 16 |
| Tabelle 3: | Länderausgaben für Wohngeld und BAföG je Einwohner/in 2008 | 29 |
| Tabelle 4: | Berechnung des Konsolidierungsbedarfs des Bundes ab dem Jahr 2011 in der alten Finanzplanung | 35 |
| Tabelle 5: | Annahmen der Berechnung des Konsolidierungsbedarfs | 41 |
| Tabelle 6: | Strategien der Bundesländer zur Überbrücken der Finanzierungsdefizite – Teil 1 | 50 |
| Tabelle 7: | Strategien der Bundesländer zur Überbrücken der Finanzierungsdefizite – Teil 2 | 51 |
| Tabelle 8: | Strategien der Bundesländer zur Überbrücken der Finanzierungsdefizite – Teil 3 | 52 |
| Tabelle 9: | Strategien der Bundesländer zur Überbrücken der Finanzierungsdefizite – Teil 4 | 53 |
| Tabelle 10: | Konsolidierungsbedarfe der Bundesländer nach eigenen Berechnungen | 56 |
| Tabelle 11: | Strukturelles Defizit des Landes Schleswig-Holstein nach Angaben der Regierungsfractionen | 112 |
| Tabelle 12: | Einhaltung des Konsolidierungspfads in den mittelfristigen Finanzplanungen - Globale Minderausgaben u.ä. können vollständig umgesetzt werden | 133 |
| Tabelle 13: | Einhaltung des Konsolidierungspfads in den mittelfristigen Finanzplanungen - Globale Minderausgaben u.ä. können nicht umgesetzt werden | 134 |
| Tabelle 14: | Konsolidierungs- und Kürzungsmaßnahmen des Bundes zur Umsetzung der Schuldenbremse im Bundeshaushalt. Beschlüsse der Sparklausur vom 7.6.2010 | 139 |

Abbildungsverzeichnis

| | |
|--|----|
| Abbildung 1: Schuldenstandsquote des öffentlichen Gesamthaushalts in % des BIP 1991 - 2008 | 16 |
| Abbildung 2: Nettokreditaufnahme des Staates nach Maastricht-Kriterium 1991 – 2009.... | 17 |
| Abbildung 3: BIP je Einwohner/in nach Bundesländern 2008 | 43 |
| Abbildung 4: Wirtschaftswachstum 2007 und 2009 nach Bundesländern (preisbereinigt) .. | 44 |
| Abbildung 5: Erwartete Bevölkerungsentwicklung 2009 bis 2020 | 44 |
| Abbildung 6: Kreditmarktschulden der Länder 2008..... | 45 |
| Abbildung 7: Schuldenstand je Einwohner/in nach Bundesländern 2008 | 45 |
| Abbildung 8: Schuldenstand je Einwohner/in nach Bundesländern inklusive Gemeinden und Gemeindeverbände 2008 | 46 |
| Abbildung 9: Schuldenstand der Bundesländer in Prozent des Bruttoinlandsprodukts 2008 | 46 |
| Abbildung 10: Zins-Steuer-Quoten für die Bundesländer 2009..... | 47 |
| Abbildung 11: Zins-Ausgaben-Quoten für die Bundesländer 2009 | 47 |
| Abbildung 12: Finanzierungsdefizit als Anteil der bereinigten Ausgaben (in Prozent) der Bundesländer 2009 | 48 |
| Abbildung 13: Finanzierungsdefizit als Anteil der bereinigten Ausgaben (in Prozent) der Bundesländer 2010 | 48 |
| Abbildung 14: Kreditfinanzierungsquote der Bundesländer 2009 und 2010..... | 48 |
| Abbildung 15: Nettokreditaufnahme und Handlungsbedarfe des Landes Baden-Württem- berg 2010 – 2013 | 64 |
| Abbildung 16: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben für Baden- Württemberg 2009 – 2013..... | 64 |
| Abbildung 17: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kredit- finanzierungsquote 2009-2013 in Baden-Württemberg..... | 65 |
| Abbildung 18: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Baden- Württemberg | 65 |

| | |
|--|----|
| Abbildung 19: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben für Bayern 2009 – 2013 | 68 |
| Abbildung 20: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2009-2013 in Bayern | 68 |
| Abbildung 21: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Bayern | 69 |
| Abbildung 22: Nettokreditaufnahme und Handlungsbedarfe des Landes Brandenburg 2010 – 2013 | 71 |
| Abbildung 23: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben für Brandenburg 2009 – 2013 | 72 |
| Abbildung 24: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2009-2013 in Brandenburg | 72 |
| Abbildung 25: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Brandenburg | 73 |
| Abbildung 26: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben für Hessen 2009 – 2013 | 76 |
| Abbildung 27: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2004-2013 in Hessen..... | 77 |
| Abbildung 28: Nettokreditaufnahme des Landes Hessen 2009 – 2013 | 77 |
| Abbildung 29: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Hessen | 78 |
| Abbildung 30: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben für Mecklenburg-Vorpommern 2009 – 2013 | 81 |
| Abbildung 31: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2004-2013 in Mecklenburg-Vorpommern..... | 81 |
| Abbildung 32: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Mecklenburg-Vorpommern | 82 |
| Abbildung 33: Nettokreditaufnahme und Handlungsbedarfe 2011 - 2013 in Niedersachsen | 84 |
| Abbildung 34: Nettokreditaufnahme Niedersachsen 2002 – 2013 | 85 |
| Abbildung 35: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben für Niedersachsen 2009 – 2013 | 85 |

| | |
|--|-----|
| Abbildung 36: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2004-2013 in Niedersachsen | 86 |
| Abbildung 37: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Niedersachsen | 86 |
| Abbildung 38: Nettokreditaufnahme Nordrhein-Westfalen 2005 – 2013 | 89 |
| Abbildung 39: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben für Nordrhein-Westfalen 2009 – 2013..... | 89 |
| Abbildung 40: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2009-2013 in Nordrhein-Westfalen | 90 |
| Abbildung 41: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für NRW | 90 |
| Abbildung 42: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben für Rheinland-Pfalz 2009 – 2013 | 94 |
| Abbildung 43: Nettokreditaufnahme des Landes Rheinland-Pfalz 2009 – 2013 | 95 |
| Abbildung 44: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2007-2013 in Rheinland-Pfalz..... | 95 |
| Abbildung 45: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Rheinland-Pfalz | 96 |
| Abbildung 46: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben für das Saarland 2009 – 2013 | 99 |
| Abbildung 47: Nettokreditaufnahme des Saarlands 2009 – 2013 | 99 |
| Abbildung 48: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2009-2013 im Saarland | 99 |
| Abbildung 49: Entwicklung des strukturellen Defizits im Saarland nach Angabe des saarländischen Finanzministeriums 2009 - 2013..... | 100 |
| Abbildung 50: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für das Saarland..... | 101 |
| Abbildung 51: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben in Sachsen 2009 – 2013 | 103 |
| Abbildung 52: Globale Minderausgaben in Sachsen 2010 – 2013 | 103 |
| Abbildung 53: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2009-2013 in Sachsen..... | 103 |

| | |
|---|-----|
| Abbildung 54: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Sachsen... | 104 |
| Abbildung 55: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben in Sachsen-Anhalt 2009 – 2013 | 107 |
| Abbildung 56: Nettokreditaufnahme und Handlungsbedarfe in Sachsen-Anhalt 2009 – 2013 | 107 |
| Abbildung 57: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kredit- finanzierungsquote 2009-2013 in Sachsen-Anhalt..... | 108 |
| Abbildung 58: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Sachsen- Anhalt | 108 |
| Abbildung 59: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben in Thüringen 2009 – 2013 | 114 |
| Abbildung 60: Nettokreditaufnahme und Konsolidierungsbedarf in Thüringen 2011 – 2013 | 114 |
| Abbildung 61: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kredit- finanzierungsquote 2009-2013 in Thüringen..... | 115 |
| Abbildung 62: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Thüringen | 115 |
| Abbildung 63: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben in Berlin 2009 – 2013 | 119 |
| Abbildung 64: Nettokreditaufnahme und Konsolidierungsbedarf in Berlin 2009 – 2013..... | 119 |
| Abbildung 65: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kredit- finanzierungsquote 2009-2013 in Thüringen..... | 119 |
| Abbildung 66: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Berlin | 120 |
| Abbildung 67: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben in Bremen 2008 – 2013 | 123 |
| Abbildung 68: Nettokreditaufnahme des Landes Bremen 2009 – 2013 | 123 |
| Abbildung 69: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kredit- finanzierungsquote 2009-2013 in Bremen | 124 |
| Abbildung 70: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Bremen | 124 |
| Abbildung 71: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben in Hamburg 2008 – 2013 | 127 |

| | |
|---|-----|
| Abbildung 72: Nettokreditaufnahme und Handlungsbedarfe des Landes Hamburg 2009 – 2013 | 127 |
| Abbildung 73: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kredit- finanzierungsquote 2009-2013 in Hamburg | 127 |
| Abbildung 74: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Hamburg.. | 128 |

1 Vorbemerkungen

Die Frage der Staatsverschuldung steht seit Jahren im Zentrum der politischen Debatte. Spätestens seit der Diskussion über die EU-Konvergenzkriterien („Maastricht-Kriterien“) und den sich daraus ergebenden jährlichen Meldungen über Erreichen oder Nichterreichen dieser Kriterien ist die Frage der öffentlichen Schulden ein breit diskutiertes Thema. Nicht selten mangelt es dabei an Argumenten, unter welchen Bedingungen Staatsverschuldung in welcher Höhe angemessen ist. Anstelle echter Begründungen findet sich zumeist eine dogmatische Ablehnung von Staatsverschuldung. Bis zum Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise im Jahr 2007 war dieses Dogma, wonach die Staatsverschuldung zu reduzieren sei, gesellschaftlich nur wenig angetastet.

Die zentrale Auseinandersetzung bei der Debatte um die Föderalismusreform II drehte sich um die Frage eines neuen Staatsverschuldungsrechts für Bund und Länder. Beantwortet wurde diese Frage mit der Verankerung der Schuldenbremse im Grundgesetz. Dieser Entscheidung lagen im Wesentlichen die Einschätzungen der damals bestehenden Finanzplanungen der Länder und des Bundes zugrunde, die sich vor allem auf eine Datenbasis aus dem Jahre 2008 stützen konnten (siehe Kapitel 7.5). Demnach sollte der Bund den Haushaltsausgleich ohne Nettoneuverschuldung im Jahre 2011 erreichen, die Mehrzahl der Bundesländer sogar früher. Von diesen Prämissen konnte schon beim Beschluss der Föderalismusreform II durch Bundestag und Bundesrat im Sommer 2009 keine Rede mehr sein. Die alarmistische Warnung vor dem „Marsch in den Schuldenstaat“, die in der

Bundestagsdebatte vom Dezember 2006 als Begründung für ein restriktives Staatsverschuldungsrecht diente, wurde während der mit milliardenschweren Krediten bewerkstelligten Konjunkturpakete und Bankenrettungsfonds zunächst fallen gelassen. Die Realität der Finanzkrise zwang zu einer anderen Kommunikation der Staatsverschuldung: Diese war zunehmend zu einer ökonomischen Notwendigkeit geworden. Nach der ersten Eindämmung der Auswirkungen der Krise (zur Kritik an den Konjunkturprogrammen vgl. bspw. Truger/van Treeck 2009) sollen ab 2011 nun einschneidende Konsolidierungsmaßnahmen angegangen werden. Die neue Schuldenbremse ist die zentrale Begründung für die auf der Klausur der Bundesregierung im Juni 2010 beschlossenen Sparmaßnahmen der Bundesregierung. Zwar kann sich die Politik noch auf eine verbreitete Zustimmung zum Ziel der Haushaltskonsolidierung stützen. Dennoch nehmen im politischen Diskurs diejenigen Stimmen zu, die die einseitige Orientierung kritisieren, die öffentlichen Haushalte primär über Ausgabenkürzungen zu sanieren, gefordert wird zunehmend auch eine Verbesserung der Einnahmeseite. Exemplarisch steht dafür die Kritik an den Beschlüssen der Sparklausur der Bundesregierung vom Juni 2010. Bis in die CDU/CSU hinein wird nunmehr über eine Erhöhung des Spitzensteuersatzes nachgedacht sowie Luxus- und Reichensteuern in die Debatte gebracht. Die Bundesregierung selbst schließt die Einführung einer nationalen Finanztransaktionssteuer nicht mehr grundsätzlich aus. Inwieweit unter dem Druck der Wirtschafts- und Finanzkrise weitere steuerpolitische Maßnahmen

beschlossen werden bleibt abzuwarten. Die problematischen Effekte der Schuldenbremse werden damit jedoch nur abgemildert. Die Kernfrage lautet: Hat die Schuldenbremse eine prozyklische und damit krisenverschärfende Wirkung, zwingt der Mechanismus der Schuldenbremse den Staat zu haushaltspolitischen Entscheidungen, die sich langfristig kontraproduktiv auf die Wirtschaftsentwicklung, die staatliche Handlungsfähigkeit, das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht und das eigene fiskalische Interesse, insbesondere im Hinblick auf die Einnahmeseite des Staatshaushaltes auswirken?

Die im Zuge der Föderalismusreform II im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse gilt ab 2011 und schreibt vor, dass der Bund nach einer bis 2016 geltenden Übergangsregelung maximal 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts an nicht konjunkturbedingten (sogenannten strukturellen) Schulden aufnehmen darf; die Bundesländer dürfen ab dem Jahr 2020 sogar gar keine strukturelle Neuverschuldung mehr ausweisen. Durch die Abgrenzung von konjunkturellen und strukturellen Schulden ist nach wie vor ein gewisser politischer Spielraum gegeben, so dass abzuwarten bleibt, wie stark die Schuldenbremse tatsächlich wirkt. Angesichts des enormen Handlungsbedarfs im Bundeshaushalt und der gravierenden Kürzungen, die die Schuldenbremse in den Länderetats erfordert, wird bezweifelt, dass das im Grundgesetz verankerte Ziel erreichbar ist.

Im Gegensatz zum Bund verfügen die Länder kaum über Möglichkeiten, ihre Etats über die Einnahmeseite auszugleichen. Die Bundesländer stoßen daher bei der Umsetzbarkeit der Schuldenbremse auf spezifische Hürden. Die vorliegende

Studie beleuchtet daher die finanzpolitische Situation der Bundesländer unter dem Blickwinkel der Umsetzbarkeit der Schuldenbremse. Grundlage der Analyse sind die mittelfristigen Finanzplanungen der Bundesländer. Eine Ausnahme stellt hier mangels aktueller Finanzplanung das Land Schleswig-Holstein dar.

Die Kommunen werden in der vorliegenden Studie nicht gesondert betrachtet. Die Vorgaben des neuen Staatsverschuldungsrechts sind explizit an den Bund und die Länder adressiert und erlegen den Kommunen keine Verpflichtungen auf.¹ Allerdings sind die Kommunen auch ohne Schuldenbremse aufgrund der krisenbedingten Steuerausfälle zu massiven Ausgabenkürzungen und Gebührenerhöhungen gezwungen.

Schon an dieser Stelle sei angemerkt, dass es definitorische Unsicherheiten (was wird letztlich als strukturelle, was als konjunkturelle Verschuldung gewertet?) ebenso wie prognostische Unsicherheiten gibt. Die Frage der Entwicklung von Staatsschulden hängt elementar von politischen Beschlüssen und von der konjunkturellen Entwicklung ab (vgl. Horn 2009). Letztere lässt sich jedoch für einen längeren Zeitraum nicht exakt prognostizieren. Es kann bei der vorliegenden Studie demnach nur um Tendenzaussagen gehen, die es ermöglichen sollen, politische Strategien zu entwickeln, die der Frage der Staatsverschuldung gerecht werden.

Im Folgenden wird zunächst kurz auf die Frage der Staatsverschuldung eingegangen (Kapitel 2). Im Anschluss werden die institutionellen Regelungen zur Staatsver-

¹ Demnach sind die Auswertungen der Schuldenbremse auch für Kommunen relevant, etwa, wenn die Länder sich durch geringere Zuwendungen an die Kommunen (teil-)sanieren.

schuldung skizziert (Kapitel 3), bevor auf die Staatsverschuldung im Föderalismus (Kapitel 4) und die Stellschrauben der Schuldenbremse (Kapitel 5) eingegangen wird. In Kapitel 6 wird das methodische Vorgehen bei der Ermittlung der konjunkturellen und der strukturellen Verschul-

dung sowie des Konsolidierungsbedarfs erläutert. Kapitel 7 liefert einen Überblick über die Situation der Bundesländer. In den Kapiteln 8 und 9 werden die Bundesländer im Einzelnen behandelt – zunächst die Flächenländer, dann die Stadtstaaten. Kapitel 10 zieht ein Fazit.

2 Staatsverschuldung – das zentrale Problem der öffentlichen Finanzen?

Im Folgenden soll knapp skizziert werden, welche Funktion Staatsverschuldung hat.

2.1 Stand und Entwicklung der Staatsverschuldung

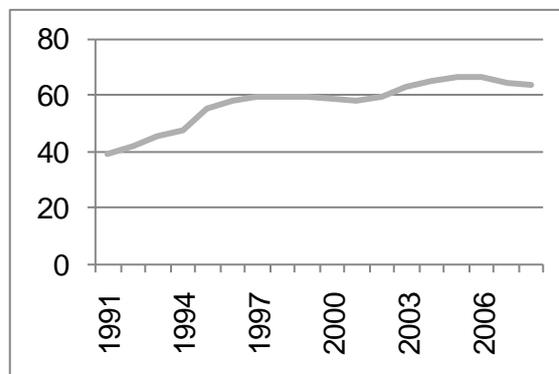
Im Jahr 2008 betrug der Schuldenstand des öffentlichen Gesamthaushalts knapp 1.580 Mrd. Euro, was etwa 63,3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts entspricht. Tabelle 1 ist der Stand der Staatsverschuldung im Jahre 2008 zu entnehmen. Ausgewiesen sind der absolute Schuldenbetrag sowie der Anteil der Schulden von Bund, Ländern, Gemeinden und öffentlichem Gesamthaushalt am Bruttoinlandsprodukt.

| | Absolut in Mio. € | in % des BIP |
|--------------------------------|----------------------|-----------------|
| Bund | 985.749 | 39,5 |
| Länder | 484.922 | 19,4 |
| Gemeinden | 108.864 | 4,4 |
| Öffentlicher Gesamthaushalt | 1.579.535 | 63,3 |
| „Maastricht“ | 1.644.000 | 65,9 |

Quelle: BMF 2010a, S. 122ff.; eigene Darstellung

Tabelle 1: Schulden der öffentlichen Haushalte einschließlich Kassenkredite 2008

Es wird deutlich, dass der Bund den größeren Teil der öffentlichen Schulden auf sich vereint. Die Schuldenstandsquote des öffentlichen Gesamthaushalts ist in den vergangenen Jahren der Tendenz nach immer weiter angestiegen: von 39,1 Prozent im Jahr 1991 auf 63,3 Prozent im Jahr 2008 (vgl. Abbildung 1). Ein beträchtlicher Teil dieses Schuldenanstiegs ist dabei auf die Wiedervereinigung zurückzuführen.



Quelle: BMF 2009a; eigene Darstellung

Abbildung 1: Schuldenstandsquote des öffentlichen Gesamthaushalts in % des BIP 1991 - 2008

Im internationalen Vergleich weist die Bundesrepublik nach derzeitigen Prognosen im Jahr 2010 eine geringere Schuldenstandsquote als der Durchschnitt der Europäischen Union und erst recht als Japan und die USA auf (siehe Tabelle 2).

| Land | Jahr | | |
|--------------|-------------|-------------|-------------|
| | 2000 | 2005 | 2010 |
| Japan | 136,7 | 177,3 | 194,0 |
| Italien | 109,2 | 105,8 | 116,1 |
| Griechenland | 101,8 | 98,8 | 108,0 |
| USA | 55,5 | 62,7 | 91,6 |
| Frankreich | 57,3 | 66,4 | 86,0 |
| UK | 41,0 | 42,3 | 81,7 |
| Irland | 37,7 | 27,5 | 79,7 |
| EU | 63,1 | 62,7 | 79,4 |
| Deutschland | 59,7 | 67,8 | 78,7 |
| Spanien | 59,2 | 43,0 | 62,3 |
| Polen | 36,8 | 47,1 | 59,7 |
| Finnland | 43,8 | 41,4 | 45,7 |

Quelle: BMF 2009b, S. 116; eigene Darstellung

Tabelle 2: Schuldenstandsquoten im internationalen Vergleich

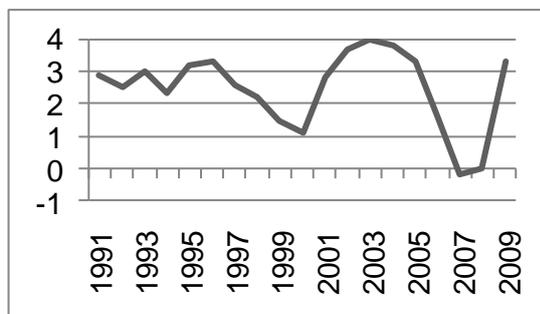
Bei den Zahlen des Jahres 2005 bewegt sich Deutschland auf dem Niveau der Vereinigten Staaten. Insgesamt befindet sich

die Bundesrepublik in einem mittleren Bereich der Industriestaaten, was die prognostizierte Schuldenstandsquote des Jahres 2010 betrifft. Angesichts der zu bewältigenden Kosten der Wiedervereinigung ist dies bemerkenswert. Zahlreiche andere Industriestaaten weisen teils erheblich höhere Schuldenstandquoten auf.

Neben der Schuldenstandsquote interessiert auch der Anteil der Nettoneuverschuldung am Bruttoinlandsprodukt.

2.2 Nettoneuverschuldung

Unter Nettoneuverschuldung (Nettokreditaufnahme) wird der Teil der Zunahme des Schuldenstands verstanden, der nicht zur Tilgung vergangener Staatsschulden verwendet wird. In Deutschland betrug sie zwischen 1991 und 2009 im Durchschnitt knapp 2,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Wie Abbildung 2 zu entnehmen ist, unterliegt die Nettokreditaufnahme des Staates starken Schwankungen.



Quelle: Deutsche Bundesbank (2010); eigene Darstellung

Abbildung 2: Nettokreditaufnahme des Staates nach Maastricht-Kriterium 1991 – 2009

2.3 Staatsverschuldung

Staatsverschuldung ist kein Selbstzweck. Die Aufnahme von Krediten durch die öffentliche Hand ist gut zu begründen. Dabei muss jedoch zwischen verschiedenen Gründen für die Staatsverschuldung unterschieden werden. Ganz allgemein kann mit

Corneo (2009, S. 5) gesagt werden, dass „[d]ie *first-best-Regel* der Finanzpolitik verlangt, daß diese so ausgewählt wird, daß die soziale Wohlfahrt des Landes bei Einhaltung der Budgetbeschränkungen [...] maximiert wird“ (vgl. hierzu auch Scherf 2007, S. 10). In der Realität ist eine exakte Anwendung dieser Regel schon aufgrund fehlender Informationen und Unsicherheiten kaum möglich. Dennoch lässt sich über diese Regel eine Annäherung an eine ökonomisch sinnvolle Finanzpolitik erreichen: Der Staat sollte sich verschulden, wenn der Ertrag (geringere Arbeitslosigkeit, Wirtschaftswachstum, Infrastrukturbereitstellung, sozialer Frieden ...) der schuldenfinanzierten Maßnahmen die Kosten der Verschuldung übersteigt. Umgekehrt ist ein Schuldenabbau sinnvoll, wenn die vermiedenen Kosten der Verschuldung größer sind als der soziale Ertrag der per Verschuldung finanzierten Maßnahmen (vgl. Corneo 2009, S. 5.).

Schwankungen bei den Steuereinnahmen sind nicht durch regelmäßige Änderungen des Steuerrechts, sondern durch Kreditaufnahme bzw. Schuldenabbau auszugleichen. Dadurch soll über den Weg der Staatsverschuldung erstens eine schnellere Reaktion ermöglicht werden - Steuerrechtsänderungen wirken nicht unmittelbar – und zweitens eine gewisse Konstanz und Planbarkeit im Steuerrecht erreicht werden. Zudem haben Kredite einen Vorfinanzierungseffekt, da sie im Gegensatz zu Steuern nicht die Nachfrage reduzieren.

Aus der Regel, dass Staatsverschuldung dann sinnvoll ist, wenn der Nutzen der Schuldenaufnahme die Kosten der Schuldenfinanzierung übersteigt, lässt sich auch eine antizyklische Schuldenpolitik ableiten. Wenn der Nutzen der antizyklischen Fiskalpolitik die Kosten der Schuldenaufnahme

me übersteigt, dann ist die Schuldenfinanzierung statthaft. „Pauschale Forderungen nach einem Abbau der öffentlichen Verschuldung können daher mit dem Optimalitätsgedanken der First-Best-Regel nicht begründet werden“ (ebd., S. 6).

Die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2005, S. 154ff. und 2008, S. 169ff.) hat sich ebenfalls mit den ökonomischen Begründungen der Staatsverschuldung auseinandergesetzt. In aller Kürze seien hier die wichtigsten Argumente dargelegt:

- Ohne Schulden gibt es in einer Volkswirtschaft keine Ersparnis, da jeder Geldforderung eine Verbindlichkeit in gleicher Höhe entgegenstehen muss. Wenn die Geldvermögensbildung der privaten Haushalte steigt² und die Ersparnisse nicht durch nichtfinanzielle Kapitalgesellschaften als Kredit aufgenommen werden (um real zu investieren), sondern diese im Gegenteil selbst Überschüsse bilden und überdies die Verschuldung des Auslands begrenzt ist, finden die Ersparnisse zum Teil keine reale Verwendung. In diesem Fall muss der Staat „die ‚Lückenbüßer‘-Funktion übernehmen. Tut er das nicht, wird mangels binnenwirtschaftlicher Nachfrage die Produktion zurückgehen“, bis die hierdurch rückläufigen Ersparnisse der Summe aus Investitions-, Staatsnachfrage und Exportüberschuss entsprechen (Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2008, S. 174).

² Die ungleiche Verteilung der Einkommen und Vermögen sei hier als Problem kurz benannt, da bei höheren Einkommen ein geringerer Anteil des Einkommens konsumiert und ein größerer gespart wird. Dies ist auch im Zusammenhang mit der aktuellen Finanz- und Wirtschaftskrise von Bedeutung (vgl. etwa BEIGEWUM/Attac 2010, S. 32ff.).

- Auch gegen konjunkturelle Abschwünge ist Staatsverschuldung ein rationales Instrument, da die „Rationalitätsfalle zwischen dem Resultat einzelwirtschaftlicher Entscheidungen im Wettbewerb und dem an sich machbaren höheren Wirtschaftswachstum samt Beschäftigung“ nur der Staat überwinden kann (ebd., S. 176).
- Investitionen, die künftig zu nachhaltigen Vorteilen führen, können ebenfalls schuldenfinanziert werden.
- Künftige Generationen erben nicht nur die Schulden, sondern auch den Nutzen der Staatsausgaben etwa in Form von Infrastruktur. Daher können Investitionen ebenfalls nach dem Prinzip des pay-as-you-use über Staatsschulden finanziert werden (vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2005, S. 155; dies. 2008, S. 177f.).

Zentral bei der Rückführung der Staatsverschuldung ist ebenfalls die Berücksichtigung des wirtschaftlichen Umfelds. „Wer durch eine überhöhte Kreditaufnahme in der Hochkonjunktur den stabilitätspolitischen Pfad der Tugend verlassen hat, kann durch eine zu geringe Kreditaufnahme in der Rezession nicht wieder dorthin zurückkehren“ (Scherf 2005, S. 1). Es ist daher gerade auch in Krisenzeiten zu berücksichtigen, dass „die öffentlichen Haushalte nur so schnell konsolidiert werden können, wie es die gesamtwirtschaftliche Entwicklung erlaubt“ (ebd., S. 3).

2.4 Staatseinnahmen

Staatsverschuldung ist nicht nur ausgabenseitig zu betrachten sondern kann auch einnahmeseitig zurückgeführt werden. Hierbei ist insbesondere zu beachten, dass bei einer Schuldenfinanzierung auch Zinsen zu finanzieren sind, bei einer Finanzie-

rung über höhere Steuereinnahmen jedoch nicht.

Ein Problem in Deutschland ist die Bildung hoher privater Ersparnisse. Diese ist auch durch die zunehmend ungleich werdende Einkommensverteilung bedingt, da bei steigenden Einkommen ein steigender Teil der Einkünfte nicht konsumiert, sondern gespart wird. Die Bildung hoher Nettoeinkommen ist einerseits Ergebnis der Primärverteilung: Aufgrund von Marktmacht, Beziehungen, Fähigkeiten usw. können einzelne Personen sehr hohe Bruttoeinkommen erzielen. Andererseits trägt auch die Politik hierzu bei, indem sie auf steuerlicher Ebene Unternehmensgewinne gering besteuert und über Deregulierung die Arbeitseinkommen niedrig hält (etwa, durch Hartz IV, Einschränkung von Sozialleistungen, Verzicht auf Mindestlöhne usw. So wird ein erheblicher Druck erzeugt, auch schlecht bezahlte Arbeit anzunehmen).

In der Sekundärverteilung, d.h. der Verteilung nach Steuern und Abgaben, bleibt eine erhebliche Ungleichheit bestehen. Dies hat elementar damit zu tun, dass der Staat bei der Besteuerung hoher Einkommen und Vermögen nur moderat zugreift. Alleine zur Reduzierung des anlagensuchenden Kapitals wäre daher eine höhere Besteuerung der hohen Einkommen und des Vermögens gerechtfertigt. Diese Mehreinnahmen würden helfen, die Staatsverschuldung zu reduzieren.

In den vergangenen Jahren ist jedoch das Gegenteil geschehen. Truger (2009) hat untersucht, welche Auswirkungen die Steuersenkungspolitik der Schröder-Regierung und der Großen Koalition hatten. Unter Gerhard Schröder und der rot-grünen Koalition wurde ein erhebliches Steuersen-

kungsvolumen realisiert. Einerseits wurden die Einkommensteuern mehrfach gesenkt – der Spitzensteuersatz von 53 Prozent auf 42 Prozent –, andererseits wurden auch die Unternehmen erheblich entlastet. Die Körperschaftssteuer wurde auf 25 Prozent gesenkt, zudem wurde das Vollarrechnungsverfahren durch ein Halbeinkünfteverfahren ersetzt.³ Daneben ist insbesondere die Steuerfreistellung von Veräußerungsgewinnen zu nennen. Hierdurch sind dem Staat in den Jahren 2000 bis 2006 rund 207 Mrd. Euro an Steuereinnahmen entgangen, im Durchschnitt also knapp 30 Mrd. Euro pro Jahr.

Die Große Koalition hat durch die Erhöhung der Mehrwertsteuer um drei Prozentpunkte zunächst die Staatseinnahmen erhöht, allerdings wurden weitere Senkungen der Unternehmenssteuern vorgenommen. Insgesamt errechnet Truger (2009, S. 33) seit 2006 Mindereinnahmen von etwa 20 Mrd. Euro jährlich und für das Jahr 17,8 Mrd. Euro an Mindereinnahmen.

Die schwarz-gelbe Bundesregierung hat inzwischen weitere Steuersenkungen im sogenannten Wachstumsbeschleunigungsgesetz beschlossen. Dieses enthält unter anderem die Senkung des Umsatzsteuersatzes für Beherbergungsdienstleistungen von 19 auf 7 Prozent, die Anhebung des Kindergeldes und des Kinderfreibetrags sowie Neuregelungen bei der Erbschafts- und Unternehmensbesteuerung. Truger und van Treeck (2009) bestreiten, dass diese Regelungen die Konjunkturerwicklung in relevantem Ausmaß positiv beeinflussen werden. Die Einnahmeeinbußen werden auf ca. 8,5 Mrd. Euro geschätzt.

³ Inzwischen sind die Steuern auf 15 Prozent gesenkt und eine Abgeltungssteuer eingeführt worden.

Die Staatsverschuldung in Deutschland resultiert demnach zu einem erheblichen Anteil auch aus dem politisch gewollten Rückgang der Staatseinnahmen. Angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung und der sehr ungleichen Verteilung der Entlastungsmaßnahmen ist nicht davon auszugehen, dass die Steuerreformen über eine Nachfragesteigerung die Konjunktur erheblich beeinflusst haben. Im Gegenteil hat die weitere Konzentration von Einkommen durch den Entzug von Staatsnachfrage eher eine ungünstige konjunkturelle Entwicklung unterstützt. Der Grund hierfür ist, dass mit höheren Steuern auf hohe Einkommen von Unternehmen und Privatpersonen weniger Nachfrage vernichtet wird als durch die – auf Grund der gestiegenen Einnahmen möglichen – steigenden Staatsausgaben entsteht.

2.5 Nachhaltige Finanzpolitik

Eine eindeutige Definition einer nachhaltigen bzw. tragfähigen Finanzpolitik gibt es nicht. Eine Definition betrachtet die Finanzpolitik dann als nachhaltig, wenn es gelingt, die Staatsschuldenquote überzyklisch zu stabilisieren (vgl. Heise 2003). Der aktuelle Schuldenstand ist dabei die Summe der in der Vergangenheit aufgenommenen Nettoneuverschuldungen. Die Schuldenstandsquote wiederum ist der Schuldenstand im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt.

Ein anderer Versuch, eine nachhaltige Finanzpolitik zu bestimmen, besteht darin, zu untersuchen, wie sich die Schuldenquote auf längere Zeit bei einer konstanten Nettoneuverschuldungsquote entwickelt. E. D. Domar hat diesen Zusammenhang bereits im Jahr 1944 dargestellt, mit leichteren Adaptionen wird auf dieses Modell noch heute zugegriffen (vgl. Wigger 2006,

S. 187ff.; Wigger 2010, S. 5ff.). Es lässt sich zeigen, dass die Schuldenstandsquote gegen \bar{s} konvergiert:

$$\bar{s} = \frac{\alpha}{g}$$

wobei α die Nettoneuverschuldung und g das Wirtschaftswachstum symbolisiert.

Anhand dieser Formel lässt sich die langfristige Schuldenstandsquote ermitteln. Bei einer Nettoneuverschuldung von $\alpha = 0,35$ Prozent (wie in der Schuldenbremse vorgesehen) und einem nominalen Wirtschaftswachstum von $g = 3$ Prozent ergibt sich:

$$\bar{s} = \frac{0,0035}{0,03} = 0,1167$$

Die Schuldenstandsquote konvergiert demnach gegen 11,67 Prozent.⁴ Bei einem nominalen Wirtschaftswachstum von 3,3 Prozent, was der Entwicklung seit der Wiedervereinigung bis 2007 entspricht, erreicht die langfristige Schuldenstandsquote sogar nur einen Wert von knapp 10,6 Prozent (vgl. Wigger 2010, S. 6). Entscheidend an dieser Formel ist die Tatsache, dass eine regelmäßige Aufnahme neuer Schulden eben nicht zu einem explodierenden Schuldenstand führt, wenn die Wirtschaft in einem ausreichenden Maße wächst. Entgegen der landläufigen falschen Annahme, dass eine Nettokreditaufnahme immer auch die Schuldenstandsquote dauerhaft erhöht, ist die Kombination aus Nettoneuverschuldung und Wirtschaftswachstum entscheidend. Wenn durch neue Schulden das Wirtschaftswachstum stimuliert werden kann, dann kann diese Schuldenaufnahme

⁴ Horn (2009, S. 8) kommt zum gleichen Ergebnis und benennt zudem das Problem, dass der Staat als „bester Schuldner“ dann weitgehend ausfällt mit Konsequenzen für Lebensversicherungen u.Ä.

sogar zu einer geringeren Schuldenstandsquote führen.

Umgekehrt lässt sich auch berechnen, wie hoch das Wirtschaftswachstum sein müsste, um bei einer Neuverschuldung von 3 Prozent zu einem langfristigen Schuldenstand von 60 Prozent des BIP (Maastricht-Kriterien) zu gelangen:

$$0,6 = \frac{0,03}{g} \Rightarrow g = \frac{0,03}{0,6} = 0,05$$

Bei einer jährlichen Nettoneuverschuldung von 3 Prozent des BIP sowie dem Ziel einer Schuldenstandsquote von 60 Prozent des BIP müsste demnach ein jährliches Wachstum des BIP von 5 Prozent erreicht werden.

Insgesamt erlaubt das Modell von Domar einen Einblick in den Zusammenhang zwischen Neuverschuldung, Schuldenstand und Wirtschaftswachstum. Die Frage der Auswirkung der Neuverschuldung hängt demnach elementar von den Schulden, aber eben auch von der Wirtschaftsentwicklung ab. Mit Domar lässt sich demnach eine nachhaltige Finanzpolitik herleiten, die

gegen eine (gewünschte) Schuldenstandsquote konvergiert.

2.6 Staatsverschuldung mit Augenmaß

Der Einsatz von Kreditfinanzierung der Staatsausgaben bedarf eines Augenmaßes mit Blick auf die ökonomischen Rahmenbedingungen. Er bedarf überdies einer ökonomischen Begründung. Staatsverschuldung kann rational sein. Dennoch: Auch die Zinslasten der Staatsverschuldung sind ein Problem, das zu beachten ist, da Zinsausgaben nicht für andere (sinnvolle) staatliche Ausgaben zur Verfügung stehen. Daher ist die Frage der Schuldenaufnahme ebenso wie die des Schuldenabbaus nicht dogmatisch, sondern ökonomisch zu beantworten.

Die Steuersenkungspolitik der vergangenen Jahre trägt einen erheblichen Anteil am Anwachsen der Staatsverschuldung (vgl. Truger 2009) und damit auch der Zinslast. Die Ausgabenentwicklung ist hierfür nicht die Hauptursache, wenngleich etwa die vereinigungsbedingten Kosten ebenfalls in Rechnung zu stellen sind.

3 Institutionelle Regelungen zur Begrenzung der Staatsverschuldung

3.1 „Goldene Regel“

Bis 1969 orientierte sich das in der Bundesrepublik geltende Staatsverschuldungsrecht noch an Artikel 87 der Weimarer Reichsverfassung (WRV)⁵, in dem die Kreditfinanzierung öffentlicher Aufgaben nur im Ausnahmefall zugelassen wurde.

Mit der Großen Finanzreform von 1969 wurden Kredite neben Steuern ein reguläres Finanzinstrument für allgemeine Staatsaufgaben und einer Haushaltspolitik, die sich am gesamtwirtschaftlichen Gleichgewicht und einer aktiven Konjunkturförderung ausrichtet (Artikel 115 und 109 Grundgesetz). Der Umfang der Kreditaufnahme wurde an die Investitionen gekoppelt, d.h. die Kreditaufnahme durfte in der Regel nicht höher liegen als die Ausgaben für Investitionen („Goldene Regel“). Zugleich gilt die Finanzreform von 1969 mit der Einführung der Gemeinschaftsaufgaben als „das herausragende Beispiel für den kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland“ (Münch/Meerwaldt 2002).

Mit der „Goldenen Regel“ gab es demnach bereits vor der Schuldenbremse eine institutionelle Beschränkung der Kreditaufnahme. Allerdings bestanden bei zahlreichen Akteur/innen Bedenken bezüglich ihrer Wirksamkeit. Dies wurde meist an der real steigenden Staatsverschuldung fest-

gemacht (vgl. Hildebrandt 2009, S. 126ff; Kitterer/Groneck 2006, S. 561). Zudem wird heute eingefordert, dass die „Goldene Regel“, so sie denn wieder zur Anwendung kommen sollte, präzisiert werden müsste. Gefordert wird eine Konzentration der kreditfinanzierten Staatsausgaben auf Projekte, die nachhaltigen Nutzen auch für die Zukunft stiften.

Die Begründung der Aufnahme von Krediten zum Zwecke von Investitionen findet sich einerseits im Schutz staatlichen Vermögens: „Das Vermögen bleibt erhalten, wenn die Neuverschuldung durch entsprechende Vermögenszugänge ausgeglichen wird“ (Didier et al., o.J.). Andererseits wird zur Begründung das „pay as you use“-Prinzip herangezogen: Da etwa Investitionen in Infrastrukturmaßnahmen nicht nur den aktuellen, sondern auch den künftigen Steuerzahler/innen zu Gute kommen, können über Kredite Zahlungsverpflichtungen teilweise auf die Zukunft verschoben werden. Dem intertemporalen Nutzen steht dann auch eine intertemporale Verteilung der Kosten entgegen (vgl. bspw. Bajohr 2007).

Die Revision der Finanzreform von 1969 durch die Föderalismusreform I (Abschaffung der Gemeinschaftsaufgaben im Bildungs- und Hochschulbereich) und die Föderalismusreform II (Abschaffung der „Goldenen Regel“, Einführung der Schuldenbremse) ist somit ein Bruch mit den finanzverfassungsrechtlichen Prinzipien, die den Ausbau des Wohlfahrtsstaats und erhebliche Investitionen in Infrastrukturen und öffentliche Bildung ermöglicht haben. Das Anwachsen der Staatsverschuldung in

⁵ „Im Wege des Kredits dürfen Geldmittel nur bei außerordentlichem Bedarf und in der Regel nur für Ausgaben zu werbenden Zwecken beschafft werden. Eine solche Beschaffung sowie die Übernahme einer Sicherheitsleistung zu Lasten des Reichs dürfen nur auf Grund eines Reichsgesetzes erfolgen.“ (Quelle: <http://www.dhm.de/lemo/html/dokumente/verfassung/index.html>)

diesem Zeitraum auf dysfunktionale Regelungen des alten Staatsverschuldungsrechts zurückzuführen, wie dies die Befürworter/innen einer Schuldenbremse tun, greift zu kurz. Im Zeitraum von 1969 bis 2006 ging der Anteil der durch Steuern gedeckten öffentlichen Ausgaben von 95,5 Prozent auf 78 Prozent zurück. Zugleich wurde die Wiedervereinigung wie auch die massiven Steuersenkungen ab 2002 kreditfinanziert. In diesem Zeitraum stieg die Verschuldung von Bund, Ländern und Gemeinden auf 1.440 Milliarden Euro (2005) – dies bedeutet einen Anstieg gegenüber 1991 um 144 Prozent.

Die Schuldenbremse setzt demnach nicht am zentralen finanzpolitischen Problem der Bundesrepublik an: Der Aushöhlung der Einnahmesituation in konjunkturell guten Zeiten. Um dies zu ändern wäre eine andere Steuerpolitik von Nöten, die die Entlastungen und Privilegierungen von Spitzen-einkommensbezieher/innen, von Vermögenden und der Unternehmen – die Steuerbelastung liegt inzwischen unter dem europäischen Durchschnitt – der vergangenen Jahre rückgängig macht.

3.2 EU-Konvergenzkriterien

Im Jahr 1993 wurde der Maastricht-Vertrag mit den Konvergenzkriterien der EU in Kraft gesetzt und damit weitere institutionelle Regelungen zur Staatsverschuldung etabliert. Nach diesen Regeln darf die Nettoneuverschuldung maximal 3 Prozent des Bruttoinlandsprodukts betragen, der Schuldenstand maximal 60 Prozent des BIP, wobei diese Werte nicht wissenschaftlich begründbar sind, sondern ein Ausgangswert willkürlich festgelegt wurde (vgl. Kirchgässner 2010, S. 2). Bei einem Wirtschaftswachstum von 5 Prozent und einer jährlichen Nettoneuverschuldung von

3 Prozent konvergiert die Schuldenstandsquote gegen 60 Prozent. Daher sei „die vertragliche Definition von Grenzwerten sowohl für die Kreditaufnahmequote als auch für die Schuldenstandsquote juristisch zwar möglich, ökonomisch aber wenig gehaltvoll“, da sich die beiden Quoten „nicht unabhängig voneinander finanzpolitisch steuern lassen“ (Wigger 2006, S. 190).

Es ist allerdings ein Problem, dass die nominalen Wachstumsraten in Deutschland nicht 5 Prozent betragen, so dass die konvergierende Schuldenstandsquote deutlich höher ausfällt, wenn eine Nettoneuverschuldung von 3 Prozent angestrebt wird (vgl. Hildebrandt 2009, S. 140ff.). Im Zeitraum von 1995 bis 2007 hatte Deutschland ein durchschnittliches BIP-Wachstum (in jeweiligen Preisen) von 2,3 Prozent (vgl. Statistisches Bundesamt 2010a; eigene Berechnungen). Um eine gegen 60 Prozent konvergierende Schuldenstandsquote zu erreichen, dürfte die Nettokreditaufnahme lediglich bei 1,4 Prozent im Jahr liegen.

Die EU-Konvergenzkriterien sind im Gegensatz zur „Goldenen Regel“ mit Sanktionsmechanismen ausgestattet. Diese unterliegen gewissen politischen Einschätzungen – greifen demnach nicht vollständig automatisch –, im Extremfall können jedoch Geldbußen verhängt werden (vgl. Bajohr 2007, S. 49ff.).

3.3 Schuldenbremse

Im Lichte einer immer stärker steigenden Staatsverschuldung hat sich die Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung auch auf neue Regeln der Staatsverschuldung – die sogenannte Schuldenbremse – geeinigt. Am 29. Mai 2009 beschloss der Bundestag die entsprechenden

Regelungen, am 12. Juni 2009 stimmte auch der Bundesrat der neuen Regelung zu, wobei die Länder Berlin, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein der Änderung des Grundgesetzes nicht zustimmten. Konkret heißt es nun in Artikel 109 GG: „Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Bund und Länder können Regelungen zur im Auf- und Abschwung symmetrischen Berücksichtigung der Auswirkungen einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung sowie eine Ausnahmeregelung für Naturkatastrophen oder außergewöhnliche Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, vorsehen. Für die Ausnahmeregelung ist eine entsprechende Tilgungsregelung vorzusehen. Die nähere Ausgestaltung regelt für den Haushalt des Bundes Artikel 115 mit der Maßgabe, dass Satz 1 entsprochen ist, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 vom Hundert im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten. Die nähere Ausgestaltung für die Haushalte der Länder regeln diese im Rahmen ihrer verfassungsrechtlichen Kompetenzen mit der Maßgabe, dass Satz 1 nur dann entsprochen ist, wenn keine Einnahmen aus Krediten zugelassen werden.“ In Artikel 143d GG ist zudem geregelt, dass die entsprechenden Regelungen der Schuldenbremse für den Bund erstmals 2016 und für die Länder 2020 zwingend vorgeschrieben sind.

Gegen die Übertragung der Schuldenbremse auf die Länder sind schwerwiegende verfassungsrechtliche Bedenken vorgebracht worden. Die Vertreter/innen der Landtage in der Föderalismuskommission halten die Übertragung neuer Schuldenre-

geln auf die Länder per Grundgesetzänderung für „verfassungspolitisch nicht hinnehmbar“, weil dies auf die „budgetrechtliche Entmachtung“ der Landtage hinauslaufe (vgl. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bundesländer-Finanzbeziehungen 2008a). Der ehemalige Bundesverfassungsrichter Hans Joachim Jentsch erklärte dazu: „Der Bund hat keine Regelungsbefugnis, eine konkrete Verschuldungsgrenze einzuführen. Im Grundgesetz heißt es: ‚Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig.‘ Das kann nicht verändert werden, weil es Ausdruck des Bundesstaatsprinzips ist (...). Zwar kann der Gesetzgeber eingreifen und Grundsätze aufstellen. Und die Länder sind nicht ganz frei; sie haben Verhaltenspflichten. Die kann der Bund auch einfordern, wenn sich ein Land nicht bundestreu verhält. Der Bund darf aber keine ‚Nulllinien‘ für alle Länder vorgeben – auch nicht mit Zustimmung der Länder“ (FAZ vom 09.02.2009).

Der Sachverständige der Landtage in der Föderalismuskommission, Hanspeter Schneider, sieht die in Art. 79 Abs. 3 GG garantierte Eigenstaatlichkeit der Länder bedroht. Da die Haushaltsautonomie, und zwar sowohl in verfahrensrechtlicher (formeller) als auch in inhaltlicher (materieller) Hinsicht, ein Kernbestandteil der Eigenstaatlichkeit sei, dürfe der Bund hier nicht in die Verschuldungsbefugnis (Kreditautonomie) der Länder eingreifen. Zumindest insoweit, als bei allen diesbezüglichen Regelungen des Bundes dem Land eine substantielle Einschätzungsprärogative in Bezug auf die Höchstbeträge, Bedingungen und Zeitfolge der Kreditaufnahme erhalten bleiben muss. „Diesen Anforderungen genügt die vorgeschlagene Schuldenregelung

des Bundes nicht“ (Schneider, 2008, S. 37ff.).

Die Bundesregierung argumentierte hingegen mit der Haushaltsgrundsätzekompetenz des Bundes, außerdem verblieben den Ländern haushaltspolitische Kompetenzen. Nicht der Bund beschränke die Haushaltsautonomie der Länder, „sondern (...) die Verfassung des Gesamtstaates (trifft) eine Aussage über den Umfang der Haushaltsautonomie (...). Dies bedeutet in der Konsequenz, dass Einschränkungen möglich sind; sie werden ja praktiziert (...). Die (...) Frage lautet dann, wie weit die Haushaltsautonomie eingeschränkt werden kann. Dass sie eingeschränkt werden kann, steht völlig außer Frage“ (Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2009, S. 569).

In einer gemeinsame Stellungnahme der Bundesministerien der Finanzen, des Innern und der Justiz vom 11. Februar 2009 heißt es dazu: Die vorgesehene Änderung des Art. 109 GG lasse „den Kerngehalt der Haushaltsautonomie unberührt.“

Der Sachverständige Ulrich Häde sieht ebenfalls keine verfassungsrechtliche Inkompatibilität der Übertragung der Schuldenbremse auf die Länder. Wenn der Bund den Ländern den weitgehenden Verzicht auf die Nettokreditaufnahme auferlegt, ist dies zwar eine erhebliche Einschränkung der durch Art. 109 Abs. 1 GG garantierten Haushaltsautonomie der Länder. Zwei Gründe sprechen aus Hädes Sicht dafür, das dies zulässig ist: Erstens schütze die sogenannte Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG nur die Staatlichkeit der Länder, nicht aber alle derzeit von Art. 109 GG im Bereich der Haushalte eröffneten Entscheidungsmöglichkeiten. Die Nettokreditauf-

nahme ist zwar ein wichtiger Aspekt, gehöre aber nicht zum Kernbereich der Staatlichkeit der Länder. Zweitens wird mit der vorgesehenen Änderung eine gemeinschaftsrechtliche Verpflichtung erfüllt. Aus dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue in Art. 10 EG-Vertrag lässt sich die Forderung ableiten, dass es innerstaatlich nicht unzulässig sein darf, wenn europarechtliche Vorgaben pflichtgemäß umgesetzt werden.

Die Rechtswissenschaftlerin Rosemarie Will hält die Frage „inwieweit Kreditaufnahmen zum Haushaltsausgleich tatsächlich Eigenstaatlichkeit garantieren und damit in den Schutzbereich von Art. 79 Abs. 3 fallen“ für verfassungsrechtliches Neuland und daher für noch nicht abschließend zu beantworten.

Ob die Übertragung der Schuldenbremse auf die Länder verfassungsrechtlich haltbar ist, kann auch hier nicht endgültig bewertet werden.

Im Kern besagt die Schuldenbremse, dass die öffentlichen Haushalte ohne die Aufnahme von Krediten auskommen sollen. Allerdings ist es möglich, konjunkturelle Entwicklungen zu berücksichtigen, d.h. Abweichungen zur Normalkonjunktur erlauben eine Kreditaufnahme bzw. erfordern eine Rückführung der Schulden. Zudem ist ein strukturelles Defizit von 0,35 Prozent des Bruttoinlandsprodukts für den Bund zulässig. Ausnahmen sind etwa bei Naturkatastrophen möglich. Die Länder müssen das strukturelle, nicht konjunkturabhängige Defizit komplett zurückfahren.

Die am stärksten verschuldeten Länder erhalten nach Artikel 143d, Abs. 2 und 3 Konsolidierungshilfen. Gelingt es den Ländern Berlin, Bremen, dem Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein, ihre

Defizite zurückzufahren (d.h. einen Konsolidierungsplan einzuhalten) und so 2020 ohne Neuverschuldung auszukommen, so erhalten sie in den Jahren 2011 bis 2019 jährlich eine Konsolidierungshilfe in Höhe von 800 Millionen Euro, insgesamt demnach 7,2 Milliarden Euro. Bremen stehen dabei jährlich 300 Mio. Euro zu, dem Saarland 260 Mio. Euro, Berlin, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein erhalten jeweils 80 Mio. Euro jährlich.⁶ Die Kosten teilen sich Bund und Länder hälftig, bei einem Verlassen des Konsolidierungspfades muss die für das entsprechende Jahr gewährte Konsolidierungshilfe zurückgezahlt werden.

Eine der Stellschrauben bei der Schuldenbremse ist die Frage der Zuordnung des Staatsdefizits zu einer (reglementierten) strukturellen und einer konjunkturellen Komponente. Die strukturelle Staatsverschuldung soll dabei die Verschuldung benennen, die in einer konjunkturellen Normallage entsteht, sich demnach aus einem strukturellen Ungleichgewicht von Einnahmen und Ausgaben herleitet. Die konjunkturelle Verschuldung zeichnet sich durch ein Abweichen der Wirtschaftsentwicklung von der Normallage und die daraus entstehenden Mindereinnahmen (Steuern) und Mehrausgaben (etwa für Sozialtransfers, Konjunkturstützungen...) aus, die eben diese Schulden begründen. Konjunkturelle Verschuldungen sollen somit bei besserem Wirtschaftswachstum abgebaut werden. Es ergeben sich mehrere Probleme aus dieser Abgrenzung. Erstens ist eine konjunkturelle Normallage zu bestimmen, um Abweichungen hiervon messen zu können. Zweitens ist zu bestimmen, wie stark die Verschuldung bei einem Abweichen von der Normallage zu- bzw. abnehmen muss. Horn et

⁶ Nach welchem Kriterium die Höhen der Hilfen für die einzelnen Länder festgelegt wurden, ist unklar (vgl. Freigang/Ragnitz 2009, S. 18).

al. (2008) haben bereits früh auf diese Probleme und die Folgen einer falschen Setzung der Parameter hingewiesen (siehe Kapitel 5). Insgesamt ist das gesamte Verfahren zur Ermittlung der beiden Komponenten der Verschuldung als intransparent zu bezeichnen. Weder bei der EU – das dort angewendete Verfahren wird gerne als Referenz angegeben – noch beim Bundesfinanzministerium sind genaue Angaben zur anzuwendenden Methodik zu entnehmen. Einzelne Länder haben ihr strukturelles Defizit bereits berechnet, jedoch ebenfalls ohne eine saubere Dokumentation der angewendeten Methoden.

Die Schuldenbremse ist keine deutsche Erfindung. In der Schweiz findet sich eine ähnliche Regelung seit 2001 auf nationaler Ebene, auf Ebene einzelner Kantone gab es bereits früher Schuldenbremsen (vgl. Kirchgässner 2010). Allerdings sind erhebliche Unterschiede zwischen dem politischen System der Schweiz und Deutschlands zu konstatieren. In der Schweiz haben die Stimmbürger/innen über die direkte Demokratie sowohl Einfluss auf die Einnahmen und die Ausgaben des eidgenössischen bzw. kantonalen Etats. Die Funktionsfähigkeit von Schuldenbremsen in den kantonalen Haushalten der Schweiz sollte auch im Zusammenhang ihrer Beteiligung an den Erlösen des Verkaufs eines großen Teils der Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank (SNB) betrachtet werden. Die Kantone haben zwei Drittel der damals erzielten Einnahmen von ca. 21 Milliarden Franken erhalten und hauptsächlich zum Abbau von Altschulden eingesetzt (vgl. Mock/Dörr 2008). Interessant scheint mit Blick auf die bundesdeutsche Debatte dennoch ein Blick in den Kanton St. Gallen zu sein. Das zulässige Defizit beträgt hier 3 Prozent der einfachen Steu-

ereinnahmen des Kantons. Erst wenn ein Überschuss, d.h. höhere Staatseinnahmen als Staatsausgaben, erwirtschaftet wurde, der das Siebenfache dieses zulässigen Defizits übersteigt, dürfen im Kanton St. Gallen die Steuern gesenkt werden (vgl. Kirchgässner 2010, S. 8). Damit wird die Einnahmeseite des Kantons stabilisiert, da Steuersenkungen nur dann zulässig sind, wenn die Staatseinnahmen tatsächlich zur Deckung der Staatsausgaben ausreichen. Da in Deutschland vor allem die Einnahmen weggebrochen sind (vgl. Kapitel 2.4) und damit das Staatsdefizit zu erheblichen Anteilen zu erklären ist, ist die Regelung des Kantons St. Gallen ein interessantes

Beispiel eines anderen Politikansatzes. Auf gesamtschweizer Ebene sind die Regelungen jedoch anders, und Kirchgässner (2010, S. 15) schreibt dazu: „Die dahinter stehende Philosophie besteht darin, die Einnahmen zu begrenzen und die Ausgaben an die Einnahmen anzupassen.“ Dies liegt auch daran, dass Steuererhöhungen auf nationaler Ebene in der Regel Gesetzes- und/oder Verfassungsänderungen bedürfen und daher schwer durchzusetzen sind. Die Budgetsanierung soll demnach vor allem ausgabenseitig geschehen – dies dürfte auch für die Politik in Deutschland gelten.

4 Anmerkungen zu Föderalismus und Staatsverschuldung

Föderale Staaten können sehr unterschiedlich ausgestaltet sein, und es gibt eine breite Forschung zur Frage, welche Aufgaben zentral und welche dezentral durchgeführt werden sollen. Die Begründung für eine föderale Ordnung in Deutschland leitet sich etwa aus der zusätzlichen Machtbegrenzung auf Grund der vertikalen Gewaltenteilung ab (vgl. bspw. Borchard/Margedant 2004, S. 9). Zudem wird die Partizipationsmöglichkeit der Bürgerinnen und Bürger genannt (vgl. Laufer/Münch 2000, S. 183). Die größere Nähe zu den Bürgerinnen und Bürgern, die der Föderalstaat gegenüber dem Zentralstaat vorweisen kann, kann zudem genutzt werden, um bessere Informationen über die Notwendigkeit bei der Bereitstellung öffentlicher Güter zu erhalten (vgl. Donges/Freytag 2001, S. 136). Demgegenüber leiten Koppel und Lichtblau (2007, S. 12ff.) her, dass der Vorteil der zentralen Regelungen in der Internalisierung räumlicher Spillover zu sehen ist. Räumliche Spillover treten dann auf, wenn die Kosten und der Nutzen von öffentlich finanzierten Leistungen auseinanderfällt, wenn also bspw. das Land Berlin Hochschulen finanziert, die zu einem erheblichen Teil von Einpendler/innen genutzt werden. Koppel und Lichtblau stellen dem selbst entgegen, dass dezentrale Regelungen heterogene Interessen besser berücksichtigen könnten. Die Debatte über die Frage der Finanzierung öffentlicher Güter im föderalen System stellt sich in Deutschland beispielsweise bei der Bildungsfinanzierung (vgl. Himpele 2007; Renzsch 2010).

Für das föderale Finanzsystem sind einige kennzeichnende Merkmale kurz zu be-

nennen, da diese die Haushaltssituation der Länder erheblich determinieren. So ist die Steuergesetzgebungskompetenz nahezu ausschließlich auf Ebene des Bundes angesiedelt, die Finanzautonomie der Länder mithin erheblich eingeschränkt (vgl. Heinemann 2005, S. 351). Diese Gesetze sind zwar in der Regel zustimmungspflichtig, dennoch ist Hildebrandt (2009, S. 25) zuzustimmen, wenn er konstatiert: „Die Länder können somit faktisch nicht autonom über Art und Umfang der Steuern entscheiden, die auf ihrem Territorium erhoben werden“ (vgl. hierzu auch Zimmermann 2009, S. 150). So können einzelne Länder im Bundesrat zwar für oder gegen bestimmte Maßnahmen stimmen, letztlich entscheidet jedoch die Mehrheit der Stimmen – es gibt kein Vetorecht eines Landes. Zudem können die Länder gegen die Mehrheiten im Bundestag ebenfalls keine Steuerrechtsänderungen umsetzen.

Auf der anderen Seite können die Länder nur über einen Teil ihrer Ausgaben effektiv verfügen. Neben den relativ unflexiblen Personalausgaben sind insbesondere die über Bundesgesetze festgelegten Ausgaben zu nennen. Die sogenannten Leistungsgesetze nach Art. 104a GG führen die Länder im Auftrag des Bundes durch; der Bund beteiligt sich an den Kosten. Es können so jedoch Ausgaben entstehen, denen sich die Länder nicht entziehen können, bspw. ist dies beim Wohngeld und beim Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) der Fall.⁷ Die Ausgaben des Wohngeldes etwa teilen sich Bund und Länder

⁷ Die aktuelle Debatte um eine leichte Erhöhung der Bedarfssätze und der Freibeträge beim BAföG verweist auf dieses Problem. Der Bundesrat hat einer Erhöhung zunächst nicht zugestimmt.

gemäß § 32 Wohngeldgesetz. Beim Bundesausbildungsförderungsgesetz trägt der Bund zwei Drittel, die Länder ein Drittel der Kosten. Diese Gesetze belasten die Landeshaushalte relativ unterschiedlich (vgl. Heinemann 2005, S. 352f.). Wohngeld- und BAföG-Ausgaben der Länder (ohne Bundesanteil) je Einwohnerin und Einwohner sind exemplarisch Tabelle 3 zu entnehmen. Die Werte des Bundesausbildungsförderungsgesetzes enthalten dabei lediglich den Zuschussanteil.

| Länderausgaben je Einwohner 2008 | | | |
|---|-----------------|--------------------------|----------------|
| Land | Wohngeld | BAföG¹ | insges. |
| BW | 3,89 | 3,78 | 7,67 |
| BY | 2,81 | 4,93 | 7,74 |
| BE | 3,74 | 10,26 | 14,01 |
| BB | 5,55 | 9,54 | 15,09 |
| HB | 4,46 | 10,21 | 14,67 |
| HH | 4,03 | 7,82 | 11,85 |
| HE | 3,54 | 5,12 | 8,66 |
| MV | 7,54 | 11,04 | 18,58 |
| NI | 4,79 | 5,92 | 10,72 |
| NW | 4,99 | 5,75 | 10,75 |
| RP | 4,07 | 4,93 | 9,01 |
| SL | 3,54 | 2,92 | 6,47 |
| SN | 8,54 | 12,22 | 20,76 |
| ST | 5,81 | 10,09 | 15,91 |
| SH | 5,65 | 5,14 | 10,79 |
| TH | 6,11 | 11,60 | 17,70 |

¹ BAföG: nur Zuschussanteil

Quellen: Statistisches Bundesamt 2009a, 16ff.; Statistisches Bundesamt 2010b, S. 107; Statistisches Bundesamt 2010c, S. 16; eigene Berechnungen.

Tabelle 3: Länderausgaben für Wohngeld und BAföG je Einwohner/in 2008

Tabelle 3 ist zu entnehmen, dass Sachsen je Einwohnerin und Einwohner mehr als das Dreifache an BAföG und Wohngeld ausgibt als das Saarland. Insgesamt geben die neuen Bundesländer mehr je Einwohner/in aus als die alten, gefolgt von den

Stadtstaaten. Würde Sachsen die gleichen Ausgaben wie das Saarland je Einwohnerin und Einwohner realisieren, so ergäben sich hieraus jährlich Minderbelastungen des Haushaltes in Höhe von knapp 60 Millionen Euro jährlich.⁸

Wohngeld und BAföG sind nicht die größten Ausgabenposten der Länder. Die Beispiele machen jedoch den eingeschränkten Handlungsspielraum der Bundesländer deutlich, da sie einerseits die Einnahmen nicht autonom bestimmen können und andererseits Ausgabenverpflichtungen nachkommen müssen, die sich aus Bundesgesetzen ergeben.

Die oben beschriebene fehlende Möglichkeit der Bundesländer, eigene Einnahmen zu generieren, wird gelegentlich als Problem gesehen. Nach Heinemann (2005, S. 352) sei eine höhere Autonomie für nachhaltige Staatsfinanzen notwendig. Dem hält die Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2008, S. 161) zu recht entgegen, dass die Gefahr eines Steuerwettbewerbs zwischen den Bundesländern bei einer eigenen Steuerhoheit der Länder erheblich wäre. Damit jedoch würde die Finanzierung öffentlicher Ausgaben weiter unter Druck geraten.

Festzuhalten ist jedenfalls, dass die Länder nur über beschränkte Handlungsmöglichkeiten bei der Budgetpolitik verfügen. Auf der Einnahmeseite haben die Länder kaum Möglichkeiten der Gestaltung, aber auch bei der Ausgabenseite sind sie einer-

⁸ Beim BAföG ist der Anteil der Geförderten in den neuen Bundesländern am höchsten. Insgesamt stellt sich die Frage, warum Länder, die Menschen an ihre Hochschulen bringen, die unterstützungsbedürftig sind, dafür auch noch bestraft werden. Es gibt daher den Vorschlag, das BAföG künftig komplett den Bund tragen zu lassen (vgl. Himpele 2007, S. 71; Stiftungsallianz „Bürgerhaushalt“ 2004, S. 4).

seits durch langfristig gebundene Ausgaben (etwa Personalkosten) und andererseits durch Bundesgesetze erheblich eingeschränkt.

5 Stellschrauben der Schuldenbremse

Mit der Einführung der Schuldenbremse wird die Staatsverschuldung als reguläres Finanzierungsinstrument der öffentlichen Hand zwar nicht ausgeschlossen, unterliegt aber Einschränkungen und Restriktionen. Für den Bund bedeutet die neue Schuldenregel, dass er sich in jedem Jahr in Höhe von nur noch 0,35 Prozent des nominalen BIP ohne weitere Begründung verschulden darf („strukturelle Verschuldung“). Der Bund darf sich zudem „bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung“ verschulden. Auf Basis einer symmetrischen Berücksichtigung im Auf- und Abschwung ist die konjunkturbedingte Verschuldung über den Konjunkturzyklus hinweg wieder vollständig abzubauen. Im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen darf sich der Bund ebenfalls verschulden, soweit die Mehrheit der Mitglieder des Bundestags zustimmt. Diese Schuldenaufnahme ist mit einem Tilgungsplan zu verbinden. Sollte der Bund darüber hinaus von der „zulässigen Kreditobergrenze“ abweichen, wird dies auf einem Kontrollkonto erfasst; erreichen die Abweichungen der Kreditobergrenze „einen Schwellenwert von 1,5 Prozent sind sie konjunkturgerecht zurückzuführen“ (Art 115 GG). Innerhalb einer Übergangsfrist kann der Bund bis 2016 von der strukturellen Verschuldungsgrenze abweichen (Art 143d GG).

Die Länder haben zwar eine längere Übergangsfrist bis zur vollen Geltung der Schuldenbremse aber weniger Stellschrauben als der Bund. Sie verfügen über keine strukturelle Verschuldungskomponente, haben jedoch – wie der Bund – eine konjunkturelle Verschuldungskomponente.

Bei der Gestaltung der Konjunkturkomponente sind die Länder relativ autonom, solange ihre Regelung auf das Ziel der Rückführung auch der konjunkturellen Verschuldung, z.B. auch durch langfristige Tilgungspläne, abstellen. Anders als gelegentlich in der Presse kolportiert unterliegen die Länder damit keinem totalen Neuverschuldungsverbot.

Die grundsätzliche Unterscheidung, die das neue Staatsverschuldungsrecht zwischen einer strukturellen und einer konjunkturellen Verschuldung trifft, wird in einigen Bundesländern im Sinne des § 2 des Konsolidierungshilfegesetzes konkretisiert. Schleswig-Holstein und das Saarland haben demnach ca. 500 Mio. Euro bzw. 264 Mio. Euro ihres Defizits aus dem Jahre 2010 aus dem Handlungsbedarf zur Umsetzung der Schuldenbremse herausgerechnet.

Die Gestaltung der Konjunkturkomponente wird damit entscheidend für die künftigen, wenn auch stark beschränkten haushaltspolitischen Spielräume der Bundesländer. Daher ist die Frage der anzuwendenden Methode zentral. „Das konjunkturbedingte Defizit dient dazu, die staatliche Nachfrage in der Rezession aufrechtzuerhalten sowie den Rückgang der privaten Nachfrage zu begrenzen“ (Scherf 2007, S. 4). Die konjunkturelle Staatsverschuldung soll mithin Konjunkturschwankungen abfedern und daher auch im Rahmen der Schuldenbremse erlaubt sein. „Das strukturelle Defizit entspricht dem Teil der Neuverschuldung, der bei unveränderter Ausgabenplanung und Steuerstruktur auch bei Vollbeschäftigung vorliegen würde“ (ebd., S. 5). Allerdings ist bei der Schuldenbrem-

se keine Orientierung an der Vollbeschäftigung, sondern an der Pfadlinie der wirtschaftlichen Entwicklung vorgesehen. Es ist daher einerseits zu definieren, wann eine Abweichung von der konjunkturellen Normallage vorliegt und wann demnach konjunkturelle Verschuldung bzw., im Falle einer positiven Abweichung von der Normallage, ein Schuldenabbau angezeigt sind. Zudem ist zu definieren, welche Budgetsensitivität angenommen wird, d.h. wie stark das Budget auf eine Veränderung der Wirtschaftsentwicklung reagiert. Es wird jedoch von anderer Seite in Frage gestellt, ob eine saubere Trennung zwischen konjunkturellem und strukturellem Defizit überhaupt möglich ist (vgl. Vetter 2009, S. 1; Horn 2009, S. 7). Zudem wird darauf hingewiesen, dass die bekannten Berechnungsverfahren dazu führen, dass aus konjunkturellen Defiziten im Zeitverlauf strukturelle Defizite werden (vgl. ebd.).

Horn et al. (2008) haben die Problematik einer falschen Parameterwahl bereits vor der Verabschiedung der Schuldenbremse anhand der durch die Europäische Union verwendeten Methoden dargestellt (vgl. auch Horn 2009 und Horn et al. 2009). Das EU-Verfahren unterschätzt die prognostizierte Outputlücke, d.h. es überschätzt den zunächst angenommenen Potentialpfad. Weicht nun das Wirtschaftswachstum gegenüber der Planung der bei Haushaltsaufstellung unterstellten Werte ab, so wird die Abweichung auf Grund des überschätzten Potentialpfads ihrerseits überschätzt. Diese Überschätzung äußert sich darin, dass nicht nur richtigerweise ein Teil der Abweichung konjunkturell erklärt sondern überdies fälschlicherweise ein Teil der Abweichung strukturell fehlinterpretiert wird. Bei einer Abweichung des Wirtschaftswachstums gegenüber der Planung der bei

Haushaltsaufstellung unterstellten Werte wird so ein Teil dieser Abweichung konjunkturell erklärt und ein anderer Teil einer Veränderung des zu Grunde liegenden Potenzial- oder Trendpfades zugeschrieben (vgl. ebd. S 6). Damit aber wird die konjunkturelle Bewegung falsch eingeschätzt, und diese falsche Einschätzung zieht sich je nach konjunktureller Entwicklung auch in die folgenden Jahre fort, da der konjunkturelle Effekt unterschätzt wird.

Neben der Problematik der schwierigen – und im konkreten Falle: falschen – Bestimmung der Abweichung der Konjunktur von einem konjunkturellen Trend ist auch die Bestimmung der Budgetsensitivität ein großes Problem. Diese ist jedoch entscheidend, da so bestimmt wird, wie hoch die erlaubte Neuverschuldung ist bzw. wie stark der erwartete Überschuss sein sollte. Ein Rückgang des BIP bzw. ein Anstieg der Outputlücke (eine höhere Differenz zwischen potentieller und nachgefragter Produktion) äußert sich in rückläufigen Steuern, sinkenden Sozialabgaben und steigenden Staatsausgaben. Alle drei Effekte bewirken ceteris paribus eine Ausweitung der Staatsschulden.⁹ Hier stellt sich die Frage, in welchem Ausmaß diese Effekte eintreten.

Horn et al. (2008, S. 7ff.) haben auch hier das Vorgehen der EU betrachtet, welches als mögliche Methode auch für die Berechnungen in Deutschland genannt wird.

Der durch die Europäische Union genannte Wert leitet sich dabei aus statistischen Daten der Vergangenheit her, ohne Aussagen über die Sensitivität in aktuellen Ab- oder Aufschwungsphasen treffen zu

⁹ Bei den sinkenden Sozialabgaben jedoch nur dann, wenn Zuschüsse aus dem allgemeinen Haushalt zur Sozialversicherung gezahlt werden.

können. Das EU-Verfahren geht von einer Sensitivität von insgesamt 0,51 aus. „Das bedeutet, dass eine Variation der Outputlücke um einen Prozentpunkt des BIP zu einer konjunkturbedingten Veränderung des Budgetsaldos um 0,51 Prozent des BIP führt“ (ebd., S. 7). Der Wert der EU setzt sich im Einzelnen aus einer Steuersensitivität von 0,29, einer Sensitivität der Sozialversicherungsbeiträge von 0,11 und einer Ausgabensensitivität von 0,11 zusammen.

Das Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) hat erhebliche Zweifel an dieser Sensitivität, zumindest was die Einnahmeseite betrifft (hierzu und zum Folgenden vgl. Horn et al. 2008, S. 7ff.). Das IMK schätzt die Sensitivität der Sozialversicherungsbeiträge auf 0,15. Bei den Steuereinnahmen weichen die Schätzungen des IMK noch deutlicher von den Werten der EU ab. Hierzu hat das IMK die Steuerschätzung vom Mai 2001 herangezogen. Hierin wurde ein Wirtschaftswachstum von 2 Prozent für das Jahr 2001 und von 2,25 Prozent für die Jahre 2002 bis 2005 unterstellt, kumuliert mithin ein Wachstum von etwa 11 Prozent. Auf dieser Basis schätzte die Steuerschätzung die Steuereinnahmen für das Jahr 2005 auf 527 Mrd. Euro. Tatsächlich wuchs die Wirtschaft kumuliert jedoch lediglich um 2,9 Prozent, demnach 8,1 Prozentpunkte weniger als angenommen. Die Steuereinnahmen lagen im Jahr 2005 dann 74,9 Mrd. Euro unter der Steuerschätzung von 2001. Zudem kamen noch Steuererhöhungen im Umfang von 12,1 Mrd. Euro zum Tragen. Damit lagen die Steuereinnahmen um 87 Mrd. Euro unter der Schätzung, die BIP-Fehlschätzung betrug 8,1 Prozent bzw. 169,9 Mrd. Euro. Daraus

errechnet sich dann die folgende implizite Sensitivität:

$$\text{Steuersensitivität} = \frac{87}{169,9} = 0,51$$

Das IMK kommt demnach insgesamt zu einer Budgetsensitivität von 0,51 (Steuersensitivität) + 0,15 (Sozialbeitragssensitivität) + 0,11 (Ausgabensensitivität) = 0,77. Die EU unterstellt – wie oben beschrieben – eine Steuersensitivität von 0,29, eine Sozialbeitragssensitivität von 0,11 und eine Ausgabensensitivität von 0,11. Die EU errechnet so eine Budgetsensitivität von 0,51, der Wert des IMK liegt demnach gut ein Drittel höher. Dies ist eine erhebliche Abweichung mit erheblichen Implikationen für die erlaubte, konjunkturelle Nettoneuverschuldung. Auch die IMK-Werte haben jedoch das Problem, dass es sich um eine ex-ante-Betrachtung handelt und die Frage der Stabilität der hier dokumentierten Steuersensitivität damit nicht beantwortet ist.

Horn et al. (2008, S. 8ff.) machen deutlich, welche Konsequenzen diese unterschiedlichen Annahmen haben, wenn die Schuldenbremse tatsächlich zur Anwendung kommt. Dabei muss in einem föderalen Bundesstaat die Sensitivität zunächst auf die einzelnen föderalen Ebenen verteilt werden. Das Bundesministerium der Finanzen ordnet dem Bund dabei etwa die Hälfte der Budgetsensitivität zu (0,26 als Hälfte des EU-Werts von 0,51). Horn et al. folgern, dass dem Bund offenbar die Hälfte der Steuersensitivität und annähernd die gesamte Ausgabensensitivität zugerechnet werden muss. In der Simulation des IMK wäre die Budgetsensitivität des Bundes auf Grund der höheren Steuersensitivität daher mit etwa 0,37 anzusetzen. Horn et al. (2008, S. 8) folgern aus den Effekten: „Nimmt man beide Effekte – Unterschät-

zung der konjunkturellen Bewegung und der Budgetsensitivität – zusammen, so dürfte die vom BMF vorgeschlagene Schuldenbremse den konjunkturbedingt notwendigen fiskalischen Spielraum um den Faktor 2 bis 3 zu gering ansetzen – eine dramatische Unterschätzung.“

Diese falsche Einschätzung hätte im Falle eines konjunkturellen Abschwungs erhebliche Folgen, da die automatischen Stabilisatoren in ihrer Wirkung massiv beschnitten würden und die Finanzpolitik insgesamt erheblich zu restriktiv ausfiele. Man kann dies anhand einer einfachen Rechnung darstellen: Fällt das BIP um 2 Prozent unter den Status quo gälte Folgendes:

BIP (2008) = 2 495,8 Mrd. Euro

Rückgang um 2 Prozent = 49,9 Mrd. Euro

Die zulässige konjunkturelle Neuverschuldung des Bundes nach dem EU-Verfahren betrüge dann $0,26 * 49,9 \text{ Mrd.} = 13,0 \text{ Mrd. Euro}$. Bei einem Ansatz des IMK-Verfahrens ergäbe sich ein konjunkturelles Defizit von $0,37 * 49,9 \text{ Mrd.} = 18,5 \text{ Mrd. Euro}$. Dieses Problem wird durch die falsche Einschätzung der Konjunkturbewegung verschärft. Wird die Wachstumsprognose in zwei aufeinanderfolgenden Jahren jeweils um einen Prozentpunkt gesenkt – im zweiten Jahr also kumuliert um zwei Prozentpunkte –, diese Konjunkturbewegung jedoch nur zur Hälfte erfasst (da die andere Hälfte als neue Pfadlinie missinterpretiert wird), folgt: Anstelle der 18,5 Mrd. Euro, die das IMK berechnet, wird lediglich die Hälfte konjunkturell anerkannt. Wird dann noch die problematische Budgetsensitivität der EU angewendet, dann verschärft sich das Problem weiter, da der Bund dann lediglich 6,5 Mrd. Euro an Neuverschuldung aufnehmen dürfte – 12 Mrd.

weniger als im Modell des IMK! Diese zu geringe Kreditaufnahme hätte erhebliche Konsequenzen für die konjunkturelle Entwicklung. Das IMK hat hierzu die Entwicklung von 2000 bis 2007 simuliert, indem der Staatsverbrauch so stark gesenkt wurde, dass der Bundesetat den Regelungen der Schuldenbremse entsprochen hätte. Nach dieser Simulation des IMK wäre das nominelle BIP am Ende des betrachteten Zeitraums um 1,5 Prozent geringer ausgefallen als im Status quo (vgl. Horn 2009), „kumuliert über den hier betrachteten 8-Jahreszeitraum hätte der Verlust bei über 250 Mrd. Euro gelegen“ (Horn et al. 2008, S. 14). Der BIP-Verlust ist damit erheblich höher als die Reduzierung des Staatsverbrauchs, bei der IMK-Simulation ergibt sich ein Multiplikator von 1,75.

Details, wie die Schuldenbremse tatsächlich umgesetzt werden wird, sind noch weitgehend ungeklärt. Die hier zitierten Ausführungen des IMK machen jedoch deutlich, welche Konsequenzen unterschiedliche Annahmen bei der Budgetsensitivität und der Konjunkturabweichung von der Normallage haben. Hierbei handelt es sich keineswegs um theoretische Spielereien, da die ökonomischen Auswirkungen einer zu restriktiven Finanzpolitik erheblich sind und auch dem Ziel einer langfristig tragfähigen Finanzpolitik entgegenstehen. Zudem führt eine Nichtausschöpfung des Produktionspotentials zu erheblichen volkswirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten.

5.1 Umsetzung der Schuldenbremse in der Finanzplanung des Bundes

Die Bundesregierung musste den in ihrer Finanzplanung 2009 bis 2013 ausgewiesenen Handlungsbedarf zur Umsetzung der Schuldenbremse erheblich korrigieren.

| | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------------|-------------|-------------|
| | in Mrd. € | | |
| Max. zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme in % des BIP | 1,4 % | 1,2 % | 1,0 % |
| Nominales BIP (geschätzt, Basis Frühjahrsprognose 2009) | 2.466 | 2.548 | 2.631 |
| Nach der Schuldenregel max. zulässige strukturelle Nettokreditaufnahme | 35,3 | 30,9 | 26,3 |
| Erweiterung des Nettokreditaufnahmespielraums durch die Konjunkturkomponente | 20,7 | 15,9 | 11,5 |
| Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben um den (negativen) Saldo der finanziellen Transaktionen | 15,8 | 11,9 | 8,2 |
| Nach der Schuldenregel max. zulässige Nettokreditaufnahme | 71,7 | 58,7 | 45,9 |
| Nettokreditaufnahme ohne Berücksichtigung des Konsolidierungsbedarfs aus der Schuldenregel | 76,6 | 69,8 | 64,4 |
| Konsolidierungserfordernis aus der neuen Schuldenregel <i>kumuliert 34,5 Mrd. Euro</i> | 4,9 | 11,1 | 18,5 |

Quelle: Deutscher Bundestag (2009, S. 9)

Tabelle 4: Berechnung des Konsolidierungsbedarfs des Bundes ab dem Jahr 2011 in der alten Finanzplanung

In der geltenden Finanzplanung wurde ein Konsolidierungsvolumen von ca. 34,5 Mrd. Euro für den Zeitraum 2011 bis 2013 ausgewiesen. Mit den Beschlüssen der Sparklausur der Koalition vom 7. Juni 2010 wird dieser Ansatz für die für die Jahre 2011 bis 2013 nochmals um 18,4 Mrd. Euro nach oben korrigiert. Zusätzlich wird für das Jahr 2014 ein Bedarf zur Einhaltung der Schuldenbremse von 32,4 Mrd. Euro ausgewiesen.

In seiner Finanzplanung, in der weder die Steuersenkungen des Wachstumsbeschleunigungsgesetzes noch die Einnahmeausfälle, die sich aus der Steuerschätzung vom Mai 2010 ergeben, berücksichtigt sind, ging der der Bund von folgenden Annahmen aus:

Aufgrund der geschätzten strukturellen Neuverschuldung des Jahres 2010 (39,3 Mrd. Euro beziehungsweise 1,6 Prozent des BIP) und des Anpassungspfades der neuen verfassungsrechtlichen Schuldenregel ergibt sich für die weiteren Finanzplanjahre eine zulässige struk-

turelle Kreditaufnahme in Höhe von 1,4 Prozent des BIP im Jahr 2011, von 1,2 Prozent im Jahr 2012 und von 1,0 Prozent im Jahr 2013.

Der dementsprechende zukünftige Konsolidierungsbedarf beträgt nach derzeitigem Stand für das Jahr 2011 rund 4,9 Mrd. Euro, für das Jahr 2012 rund 11,1 Mrd. Euro und für das Jahr 2013 rund 18,5 Mrd. Euro. Er wird als Globalposition ausgewiesen, die in den Eckwerten der Finanzplanjahre berücksichtigt ist.

5.2 Steuerausfälle und Sparbeschlüsse 2010

Nach aktuellen Angaben des Bundesfinanzministeriums haben Bund, Länder und Kommunen bis Ende 2013 38,9 Milliarden Euro weniger an Steuereinnahmen zu erwarten. Für 2010 Jahr „rechnen die Steuerschätzer mit einem Minus von 1,2 Milliarden Euro im Vergleich zur Prognose vom November, für 2011 wird gegenüber früheren Plänen mit Ausfällen von 11,7 Milliarden Euro gerechnet. Im Jahr 2012 werden Mindereinnahmen gegenüber der Schät-

zung vor einem Jahr von 12,3 Milliarden Euro erwartet und für 2013 ein Rückgang um 13,7 Milliarden Euro“ (Süddeutsche Zeitung vom 06.05.2010).

Im Ergebnis der „Sparklausur“ vom 7. Juni 2010 hat die Bundesregierung Konsolidierungsmaßnahmen im Gesamtumfang 81,6 Mrd. Euro beschlossen. Trotz dieses enormen Umfangs wird damit die Schuldenbremse nicht eingehalten, da in den Jahren 2013/14 noch Fehlbeträge und Minderausgaben von 6,4 Mrd. Euro zu erwirtschaften sind. Um die Schuldenbremse einzuhalten, besteht nach Angaben des Bundesfinanzministeriums allein für den Bundeshaushalt ein Handlungsbedarf von 86,3 Mrd. Euro bis 2014 (siehe hierzu Tabelle 14 im Anhang).

Der politische Schwerpunkt der beschlossenen Maßnahmen liegt bei Kürzungen im Bereich der Sozialausgaben („Neujustierung von Sozialgesetzen“), hier sollen ca. 30,3 der 80 Mrd. Euro erbracht werden. Dies wären ca. 37,1 Prozent des Gesamtvolumens des Sparpakets.

Einnahmeseitig werden ca. 28,7 Mrd. Euro erwartet, die durch eine ökologische Luftverkehrsabgabe, die „Beteiligung des Bankensektors an den Kosten der Finanzmarktkrise“ ab 2012 (2 Mrd. Euro p.a.) sowie einen „steuerlichen Ausgleich der Kernenergiewirtschaft“ erbracht werden sollen. Dies wären ca. 35,2 Prozent des Gesamtumfangs des Pakets. Allerdings sind fast ein Drittel der geplanten Einnahmen (9,3 Mrd. Euro) an die politisch umstrittene Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke gekoppelt, für die eine Mehrheit im Bundesrat fraglich ist. Der Bankensektor, als einer der Verursacher der Finanzkrise und der damit verbundenen Ausweitung der Staatsverschuldung, soll lediglich

mit einem Anteil von ca. 7 Prozent zum Gesamtpaket beitragen.

Darüber hinaus soll eine Streitkräftereform ca. 4 Mrd. Euro erbringen, was etwa 5 Prozent des Gesamtpakets entspricht. Kürzungen im Bereich der Ministerialverwaltungen von ca. 13,4 Mrd. Euro machen ca. 16,4 Prozent des Einsparvolumens aus. Zudem sollen 10.000 Stellen sowie 2,5 Prozent der Beamtenbezüge eingespart werden.

Die Konsolidierungsbeiträge der Jahre 2011 – 2013 liegen deutlich über den erwarteten Steuerausfällen, die der Bund für diesen Zeitraum für alle Gebietskörperschaften ausweist. Die 35 Mrd. Euro, die für 2014 als Handlungsbedarf erscheinen, legen nahe, dass der Bund mit weiteren erheblichen Steuerausfällen rechnet und keineswegs von einer schnellen konjunkturellen Erholung ausgeht.

Im Jahr 2009 hatte Deutschland ein Bruttoinlandsprodukt von ca. 2.400 Mrd. Euro (vgl. Statistisches Bundesamt 2010f). Das Sparpaket wird einer Konsolidierung der Staatsfinanzen aufgrund seiner konjunkturellen Effekte eher im Wege stehen. Insbesondere die Kürzungen im Bereich der Sozialausgaben, aber auch der Verwaltungsausgaben haben im Planungszeitraum einen Gesamtumfang von fast 2 Prozent des BIP von 2009. Dies sind Ausgaben, die zur unmittelbaren Stimulierung der Binnen- nachfrage wegfallen.

Die Debatte um den finanzpolitischen Handlungsbedarf zur Einhaltung der Schuldenbremse kann auch mit den Beschlüssen der „Sparklausur“ nicht als abgeschlossen gelten. Inzwischen geht das Bundesfinanzministerium von geringeren Steuerausfällen und damit auch einem ge-

ringeren strukturellen Defizit aus (Spiegel online vom 05.07.2010). Eine Reduzierung oder Abschwächung der beschlossenen Konsolidierungs- und Kürzungsmaßnahmen wird damit jedoch bislang nicht verbunden. Insgesamt zeigt sich, wie schwierig die Einschätzungen der wirtschaftlichen

Lage derzeit zu treffen sind. Da der Bund an den Sparvorgaben festhält kann derzeit jedoch davon ausgegangen werden, dass tatsächlich ein Konsolidierungsbedarf in der von der Bundesregierung auf der „Sparklausur“ angenommenen besteht.

6 Die Schuldenbremse in den Bundesländern – Vorgehen

Im Folgenden soll betrachtet werden, ob der Zustand der Länderhaushalte, die Erfüllung der Vorgaben der Schuldenbremse wahrscheinlich erscheinen lässt. Darüber hinaus geht es darum, welche Konsequenzen für die Landespolitik absehbar sind, d.h. welche Einsparungen sich für die Länder daraus ergeben können.

6.1 Zustand der Länderhaushalte

Im Folgenden wird auf Basis der mittelfristigen Finanzplanungen der Länder untersucht, welche Entwicklungen sich abzeichnen. Allerdings reichen die mittelfristigen Finanzplanungen nicht bis zum Beginn der Schuldenbremse ins Jahr 2020. Es lässt sich jedoch prognostizieren, welche Konsolidierungsleistungen erbracht werden müssten, um die strukturelle Neuverschuldung bis zum Jahr 2020 auf Null zu senken.

Bei den fünf Ländern, denen Konsolidierungshilfen zustehen (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) wird ein Konsolidierungsplan vorausgesetzt, der ab 2011 den kontinuierlichen Abbau des strukturellen Defizits vorsieht (vgl. Freigang/Ragnitz 2009, S. 18).¹⁰ Wird der Konsolidierungsplan nicht eingehalten, kann die Auszahlung der Konsolidierungshilfen verweigert werden. Von 2011 bis zum In-Kraft-Treten der Schuldenbremse für die Länder sind es zehn Jahre, so dass jährlich ein Zehntel des Defizits abgebaut werden muss.

Diese Vorgabe aus §2 des Konsolidierungshilfegesetzes ist im weiteren Sinne als ein allgemeiner Maßstab bei der Beurteilung der Frage der Umsetzbarkeit der Schuldenbremse in den Bundesländern anzusehen. Daraus ergeben sich folgende Fragen:

1. Wie hoch sind die Finanzierungsdefizite der Länder im Jahre 2010?
2. Wie können strukturelle und konjunkturelle Aspekte dieser Defizite von einander abgegrenzt werden? D.h. wie hoch sind die strukturellen Finanzierungsdefizite der Länder?
3. Nach Bereinigung um konjunkturelle Effekte dürfen die strukturellen Defizite des Jahres 2011 höchstens 90 Prozent des Referenzwertes aus dem Jahr 2010 betragen. Im Jahr 2012 liegt der Maßstab bei 80 Prozent des Referenzwertes aus dem Jahr 2010 und so weiter, bis er im Jahr 2020 bei Null liegt. Bilden die Finanzplanungen der Länder die sich daraus ergebenden haushaltspolitischen Handlungsbedarfe ab bzw. welche Handlungsbedarfe ergeben sich daraus?

Zunächst wird die Ist-Situation der Länderhaushalte dargestellt. Dazu werden Kriterien herangezogen, die auch das Bundesverfassungsgericht bei seiner „Berlin-Entscheidung“ zu Grunde gelegt hat, also die Kreditfinanzierungsquote und die Zins-

¹⁰ In den Mittelfristigen Finanzplanungen der Länder finden sich zum Teil erste Berechnungen, allerdings gibt es noch kein abgestimmtes Verfahren zur Ermittlung des strukturellen Defizits.

Steuer-Quote¹¹ (vgl. hierzu und im Folgenden Dietz 2008, insbes. S. 863f.).

- „Die Kreditfinanzierungsquote ist definiert als Schuldenaufnahme abzüglich Schuldentilgung am Kreditmarkt dividiert durch die sogenannten bereinigten Ausgaben“. Sie gibt demnach den Anteil der Ausgaben an, der kreditfinanziert ist.
- „Die Zins-Steuer-Quote gibt den Anteil der Zinsausgaben (öffentlicher und anderer Bereich) an den Einnahmen aus Steuern und steuerähnlichen Abgaben an.“ Es wird demnach der Anteil der Steuereinnahmen dargestellt, der von vorneherein nicht zur Finanzierung anderer Ausgaben zur Verfügung steht, da die Zinsen damit bedient werden müssen.
- Darüber hinaus wird in diesem Gutachten mit der Zins-Ausgabe-Quote gearbeitet. Diese drückt den Anteil der Ausgaben aus, der für Zinsaufwendungen verwendet wird.

Zudem werden weitere Haushaltskennziffern dargestellt und interpretiert (Schuldenstand, Finanzierungssaldo, Ausgabe- und Einnahmeentwicklung, Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts).

6.2 Abschätzung des Konsolidierungsbedarfs

Das Ausmaß der notwendigen Konsolidierung soll in einem Verfahren abgeschätzt werden. Dabei bestehen, wie geschildert, Probleme bei der Berechnung des konjunkturellen Anteils des Finanzdefizits sowie der Budgetsensitivität. Um dennoch Aussagen über die Entwicklung der strukturellen Verschuldung treffen zu können,

¹¹ Auf den Primärsaldo wird im Folgenden nicht abgestellt, da die Defizite auf Basis der Finanzierungssalden geschätzt werden.

wird für die Länder ein Vorgehen gewählt, das sich an Truger et al. (2009) orientiert. In den folgenden Auswertungen wird ein Hodrick-Prescott-Filter angewendet, um die konjunkturelle von der strukturellen Verschuldung zu isolieren. Als Glättungsparameter wird $\lambda=100$ gesetzt. Für das Bruttoinlandsprodukt werden die Werte von 1991 bis 2009 (preisbereinigt) sowie das jeweils in den mittelfristigen Finanzplanungen erwartete Wirtschaftswachstum für 2010 angesetzt. Damit lässt sich die Auslastung der Volkswirtschaft gegenüber einem Entwicklungspfad im Jahr 2010 berechnen.

Truger et al. (2009, S. 14) ermitteln die Aufkommenselastizität in ihrer Studie für Hessen, indem sie die EU-Ausgabensensitivität von 1,29 mit dem Steueranteil des Landes am Bruttoinlandsprodukt multiplizieren. Dieses Verfahren wird im Folgenden für alle Bundesländer angewendet. Damit werden die gesamten Steuer- bzw. Mindereinnahmen auf die jeweiligen Bundesländer verteilt, da die Steuerquote fortgeschrieben wird. Es wird also das Wachstum des BIP mit der angenommenen Aufkommenselastizität und der Steuerquote des Landes multipliziert. Mit dem ersten Schritt wird die Elastizität der Veränderung berücksichtigt, d.h. in diesem Fall: Das Aufkommen steigt bzw. sinkt 1,29 so schnell wie das BIP. Im zweiten Schritt wird der Anteil des Landes ermittelt, indem das erste Ergebnis mit der Steuerquote, also der Anteil der Steuereinnahmen am BIP, gewichtet wird.

Mit den Werten der Budgetsensitivität und der Unterauslastung der Wirtschaft kann das strukturelle Defizit für das Jahr 2010 ermittelt werden, indem das konjunkturelle Defizit vom Finanzierungssaldo abgezogen wird.

Nun soll in der vorliegenden Studie die Frage beantwortet werden, ob die Umsetzung der Schuldenbremse überhaupt machbar ist. Dazu ist der Konsolidierungsbedarf abzuschätzen. Hierbei wird wiederum im Ansatz Truger et al. (2009) gefolgt. Hierzu wird zunächst das Bruttoinlandsprodukt von 2011 bis 2013 mit den Annahmen der mittelfristigen Finanzplanungen (wo vorhanden) fortgeschrieben. Ab 2014 wird das durchschnittliche Wirtschaftswachstum der Jahre 1999 bis 2008 angesetzt. Damit enthält die Durchschnittsberechnung die Auswirkungen der Wirtschaftskrise, die vor allem ab 2009 spürbar werden, nur in geringem Ausmaß. So lässt sich der Konsolidierungsbedarf für das Jahr 2020 abschätzen, wobei sich dieser bei einer andauernden Krise erheblich verschärfen kann. Umgekehrt würde ein höheres Wachstum den Konsolidierungsdruck verringern, da noch immer gilt, dass man sich aus Schulden nicht herausparen, sondern nur herauswachsen kann.

Die Staatseinnahmen werden bis 2013 nach den Angaben der mittelfristigen Finanzplanungen – die in der Regel eher optimistisch ausfallen – angesetzt und mit der durchschnittlichen Inflation der vergangenen zehn Jahre preisbereinigt. Zudem werden die durch die Mai-Steuerschätzung des Jahres 2010 (vgl. BMF 2010b) prognostizierten Mindereinnahmen der Länder analog der bisherigen Steuerverteilung zwischen den Ländern auf die Länder verteilt und bei den Einnahmen der mittelfristigen Finanzplanung in Abzug gebracht. Ab 2014 bis 2020 wird ein jährlicher Einnahmezuwachs unterstellt, der mit der durchschnittlichen Einnahmeentwicklung der Jahre 1999 bis 2008 fortgeschrieben wird. Die Einnahmeentwicklung der neuen Bundesländer wird dann um den Rückgang der

Einnahmen aus dem Solidarpakt II bereinigt.¹²

Die Staatsausgaben werden bis 2013 ebenfalls den Angaben der mittelfristigen Finanzplanung (preisbereinigt) entnommen. Daran anschließend werden sie länderspezifisch mit der durchschnittlichen Rate des Ausgabenwachstums der vergangenen Jahre (1999 – 2008) bis 2020 fortgeschrieben.

Unter Berücksichtigung des Wachstums der bereinigten Einnahmen und der bereinigten Ausgaben sowie des Bruttoinlandsprodukts lässt sich das strukturelle und das konjunkturelle Defizit im Jahr 2020 abschätzen, wenn keine Maßnahmen ergriffen werden. Das strukturelle Defizit muss nach den Regeln der Schuldenbremse im Jahr 2020 in den Bundesländern bei Null liegen. Daher kann das geschätzte strukturelle Defizit des Jahres 2020 von den hochgerechneten Ausgaben abgezogen werden. So lässt sich dann ermitteln, wie stark die bereinigten Ausgaben tatsächlich steigen dürfen, wenn die Schuldenbremse eingehalten werden soll. Die Differenz zwischen der tatsächlichen und der gewünschten jährlichen Wachstumsrate der Ausgaben entspricht dem jährlichen Konsolidierungsbedarf des Landes. Um die Schul-

¹² Dies ist ein mögliches Verfahren und wurde gewählt, weil grundsätzlich der Trend aus der Vergangenheit fortgeschrieben wird. Allerdings kann dieses Verfahren die Einnahmen unterschätzen, da es in den vergangenen Jahren immer wieder zu erheblichen Steuersenkungen gekommen ist. Diese haben die Einnahmelinie der Länder natürlich negativ beeinflusst. Sollte es in Zukunft keine Steuersenkungen geben – auch nicht bei anziehender Konjunktur – dann werden die Einnahmen unterschätzt und mithin der Konsolidierungsbedarf überschätzt. Als anderes Verfahren wäre es möglich, das Einnahmewachstum an der Wirtschaftsentwicklung festzumachen. Allerdings müsste hier eine Einnahmesensitivität geschätzt werden, was andere Risiken nach sich zieht. Truger et al. (2009) verwenden dieses zweite Verfahren in ihrer Studie für Hessen.

denbremse einzuhalten, wären demnach entsprechende Kürzungen bei den Ausgaben notwendig.

Die Berechnungen sind mit einer Reihe von Annahmen versehen. Dies ist nicht anders möglich, da die entsprechenden Daten für die Zukunft genauso wenig verfügbar sind wie ein definiertes Verfahren zur Isolation des strukturellen Defizits im Sinne der Schuldenbremse. Die Annahmen sind soweit möglich aus Daten der Vergangenheit hergeleitet. Die entscheidende Frage der Entwicklung der strukturellen Verschuldung ist jedoch von politischen Entscheidungen (Steuerpolitik) und der – zum Teil hieraus resultierenden – Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts abhängig. Leichte Änderungen der Annahmen können im Ergebnis zu erheblich abweichenden Aussagen führen. Daher ist das im

Folgenden präsentierte Entwicklungsszenario als eines unter mehreren wahrscheinlichen anzusehen. Dabei sind die Annahmen teilweise eher optimistisch, teilweise eher pessimistisch gesetzt. Die Vorsicht begründet sich vor allem an zwei Stellen: Erstens sind die Kosten der Konjunkturpakete bei der durchschnittlichen Entwicklung der Ausgaben nicht berücksichtigt. Es ist jedoch unklar, ob weitere Maßnahmen notwendig werden. Zweitens ist gerade angesichts der aktuellen Entwicklungen im Euro-Raum nicht auszuschließen, dass das reale Wirtschaftswachstum hinter der Entwicklung der vergangenen Jahre noch zurückbleibt und damit der Konsolidierungsbedarf weiter zunimmt. Zudem stellt sich die Frage, wie realistisch die Angaben der Länder in den mittelfristigen Finanzplanungen sind.

| Größe | Zeitraum | Annahmen | Quellen |
|----------------------|-----------|---|--|
| BIP (preisbereinigt) | 1991-2009 | | Statistische Ämter der Länder (2010) |
| BIP-Wachstum | 2010-2013 | Angaben der Landesregierung | Mittelfristige Finanzplanungen |
| BIP-Wachstum | 2014-2020 | Durchschnitt der Jahre 1999 - 2008 | Statistische Ämter der Länder (2010); eigene Berechnung |
| HP-Filter | | lambda = 100 | |
| Budgetsensitivität | | | Analog Truger et al. (2009) |
| Bereinigte Einnahmen | 2010-2013 | Angaben der Landesregierungen, preisbereinigt | Mittelfristige Finanzplanungen; eigene Berechnung |
| Bereinigte Einnahmen | 2014-2020 | Durchschnitt der Jahre 1999 - 2008 | Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen |
| Bereinigte Ausgaben | 2010-2013 | Angaben der Landesregierungen, preisbereinigt | Mittelfristige Finanzplanungen; eigene Berechnung |
| Bereinigte Ausgaben | 2014-2020 | Durchschnitt der Jahre 1999 - 2008 | Statistisches Bundesamt; eigene Berechnungen |
| Inflation | 2011-2013 | Durchschnitt der Jahre 2001 - 2009 | Statistisches Bundesamt (Verbraucherpreisindex); eigene Berechnungen |

Quelle: Eigene Darstellung

Tabelle 5: Annahmen der Berechnung des Konsolidierungsbedarfs

Dem entgegen steht, dass die Einnahmelinie der Vergangenheit, die auch für die Zukunft übernommen wird, durch erhebliche Steuersenkungen beeinflusst ist. Bei guter Konjunktorentwicklung und ausbleibenden Steuersenkungen ist es daher möglich, dass die Einnahmeentwicklung besser ausfällt, als in der Folge angenommen.

Im Folgenden soll aufgezeigt werden, welche Konsequenzen die Schuldenbremse zeitigt, wenn die Entwicklung der vergangenen Jahre fortgeschrieben wird.

6.3 Die Folgen der Schuldenbremse

Der Konsolidierungsbedarf der Länder wird durch die Auswirkungen der Wirtschaftskrise verschärft. Daher ist in einem weiteren Schritt nach den Konsolidierungsansätzen und den politischen Schwerpunkten in den jeweiligen Ländern zu suchen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Länder bei der Frage der Einnahmen und Ausgaben des Staatshaushaltes in vielen Fällen gebunden sind (siehe Kapitel 4).

Der mittelfristigen Finanzplanung des jeweiligen Landes werden die Erwartungen und Strategien für die Zukunft entnommen. Die Konsolidierungsmaßnahmen, die die Länder in ihren Finanzplanungen darstellen, sollen ebenfalls dargestellt werden. So lässt sich ermitteln, welche Felder von den Kürzungen betroffen sind und welche politischen Schwerpunkte die Länder demnach setzen.

Neben der Frage der Erfolgsaussichten bei der Haushaltskonsolidierung soll auch der Frage der Auswirkungen der Schuldenbremse nachgegangen werden. Wirt-

schaftliche und soziale Rahmenbedingungen sind hierbei ebenso zu benennen. Zu den Befürchtungen, dass die Kommunen unter der Schuldenbremse leiden, vgl. Wollowicz 2009).

Schließlich soll ein Fazit gezogen werden, indem insbesondere eine vorläufige Bewertung der Erfolgsaussichten der Bundesländer erfolgt.

Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass eine exakte Prognose auf zehn Jahre in die Zukunft seriös nicht möglich ist, eine Situation, die durch die Wirtschaftskrise noch verschärft wurde. Exemplarisch kann an dieser Stelle aus der mittelfristigen Finanzplanung des Landes Hessen zitiert werden: „Eine auch nur annähernd valide Einschätzung des weiteren Konjunkturverlaufs in Hessen ist allerdings – allein schon wegen der bereits auf Bundesebene bestehenden massiven Prognoseunsicherheiten – kaum möglich“ (Hessische Ministerium der Finanzen 2009, S. 10). Hier kann im Folgenden lediglich in Form von Szenarien aufgezeigt werden, an welche Grenzen die Bundesländer bei der Verwirklichung der Schuldenbremse stoßen. Inwieweit eine Konsolidierung der Staatsfinanzen gelingt, hängt wesentlich von der Wirtschaftsentwicklung der kommenden Jahre ab – und diese ist nicht vorhersehbar. Wie bereits festgestellt kann eine Haushaltskonsolidierung gegen die Konjunktorentwicklung nicht erfolgreich sein. Ob eine dauerhafte Nullverschuldung für die Länder überhaupt sinnvoll ist, ist zudem eine Frage, die über die Auswertung der Finanzplanungen hinausgeht. Es dürfte jedoch deutlich geworden sein, dass es gute Argumente für das Zulassen von Staatsverschuldung gibt.

7 Die Situation der Bundesländer im Überblick

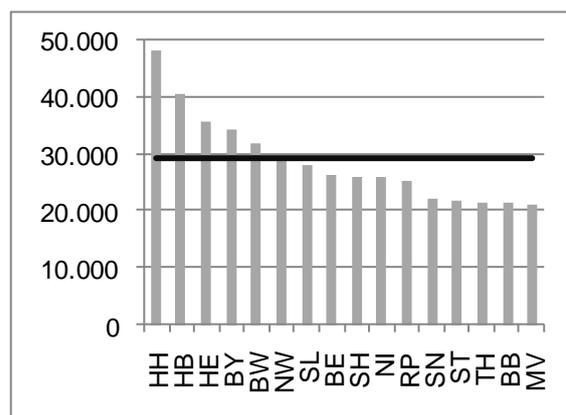
Die Bundesländer unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Ausgangssituation und dem notwendigen Konsolidierungsbedarf erheblich. Dabei ist zudem zu beachten, dass sich Stadtstaaten und Flächenländer nicht vergleichen lassen. Stadtstaaten umfassen sowohl die Ebene der Bundesländer als auch die kommunale Ebene, Flächenländer hingegen nur die Ebene der Bundesländer. Eine konsolidierte Betrachtung der Gemeinde- und Länderdaten liegt in der amtlichen Statistik für die Flächenländer jedoch nicht vor (vgl. Die Senatorin der Finanzen 2009, S. 20), so dass eine Vergleichbarkeit nicht herzustellen ist. Zudem ist zu beachten, dass Stadtstaaten ein relativ großes öffentliches Angebot aufweisen, das auch für das Umland bereit gestellt wird – bspw. im Bereich der Hochschulen. Zudem haben Stadtstaaten die besondere Situation, dass die Wirtschaftskraft und die Steueranteile gemessen an den jeweiligen Anteil des Landes nicht übereinstimmen. Ursächlich hierfür ist, dass Einpendlerinnen und Einpendler in vielen Fällen bereits im Nachbarbundesland leben.

In der Folge soll ein Überblick über die Situation der Länder gegeben werden, wobei die unterschiedlichen Situationen von Stadtstaaten und Flächenländern zu beachten sind. Bei den dargestellten Daten kann es sich nur um einen skizzenhaften Überblick handeln, da regionale Spezifika den Rahmen dieser Studie bei weitem übersteigen würden.

7.1 Wirtschaftliche Situation

Die Wirtschaftskraft der Bundesländer ist stark unterschiedlich, wie Abbildung 3 zu entnehmen ist. Bei der Betrachtung des

Bruttoinlandsprodukts je Einwohner/in weisen zwei Stadtstaaten die höchsten Werte aus. Allerdings ist bei Stadtstaaten auf eine Verzerrung der Daten durch Einpendler und Einpendlerinnen zu achten. Der Stadtstaat Hamburg weist mit über 48.000 Euro je Einwohner/in den höchsten Wert vor Bremen (40.500 Euro) aus. Das geringste BIP je Einwohnerin und Einwohner haben die fünf neuen Bundesländer. Sie liegen relativ eng beieinander und weisen Werte zwischen 21.200 und 22.200 Euro aus. Bundesweit liegt das BIP je Einwohnerin und Einwohner im Jahr 2008 bei knapp 30.000 Euro.

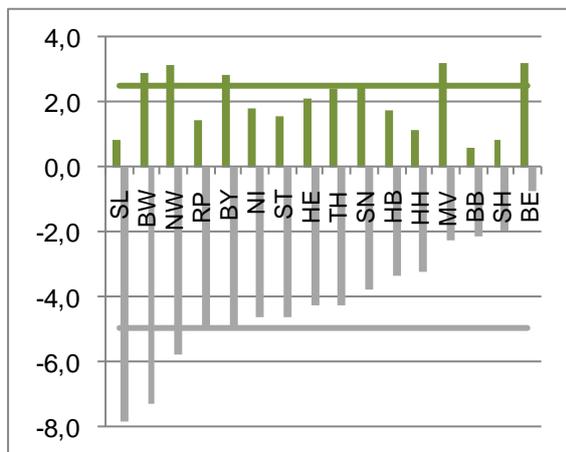


Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010; eigen Darstellung

Abbildung 3: BIP je Einwohner/in nach Bundesländern 2008

Auch bei der wirtschaftlichen Entwicklung sind Unterschiede zwischen den Bundesländern festzustellen. Der Einbruch der Wirtschaftsleistung im Jahr 2009 verteilte sich unterschiedlich im Bundesgebiet. Betroffen sind vor allem die Bundesländer mit einer starken Exportorientierung und einem starken industriellen Sektor. Abbildung 4 zeigt das Wirtschaftswachstum der einzelnen Bundesländer der Jahre 2007 und 2009. Dabei zeigen sich erhebliche Einbrü-

che im Jahr 2009, aber eben auch eine stark unterschiedliche Betroffenheit. Überdies durchschnittliche Wirtschaftsrückgänge (preisbereinigt) verzeichnen das Saarland (-7,9 Prozent), Baden-Württemberg (-7,4 Prozent) und Nordrhein-Westfalen (-5,8 Prozent). Mit -5,0 Prozent schrumpfte die Wirtschaft in Rheinland-Pfalz und Bayern im Bundesdurchschnitt. Einen vergleichsweise geringen Rückgang verzeichnete Berlin mit einem Minus von 0,7 Prozent.



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010

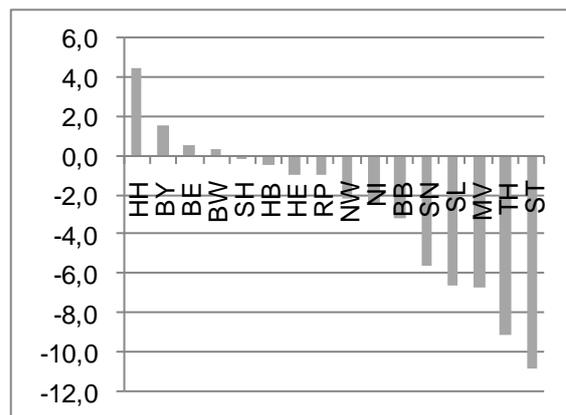
Abbildung 4: Wirtschaftswachstum 2007 und 2009 nach Bundesländern (preisbereinigt)

Im Jahr 2007 konnten dagegen alle Bundesländer noch positive Wachstumsraten verzeichnen. Bundesweit wuchs die Wirtschaft preisbereinigt um 2,5 Prozent, 2008 dann um 1,3 Prozent. Die Bundesregierung und die Wirtschaftsforschungsinstitute gehen von einer deutlichen Erholung der deutschen Wirtschaft im Jahr 2010 und den Folgejahren aus. Allerdings sind diese Prognosen insbesondere auf Grund der erheblichen Sparprogramme in Deutschland und Europa mit einigen Unsicherheiten behaftet. Regionalisierte Prognosen sind zudem noch schwieriger zu erstellen, so dass sinnvolle Aussagen über die künftige

Entwicklung der Wirtschaft in den einzelnen Bundesländern schwierig sind.

7.2 Bevölkerungsentwicklung

Die Entwicklung der Bevölkerungszahlen in Relation zur Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik ist eine entscheidende Größe, da die Verteilung der Einnahmen aus Gemeinschaftssteuern und aus dem Länderfinanzausgleich zu erheblichen Teilen über die Einwohnerzahl vorgenommen wird (vgl. Zimmermann 2009). Insbesondere die neuen Bundesländer, aber auch Bremen (wegen Bremerhaven) und das Saarland rechnen mit abnehmenden Bevölkerungszahlen und daher mit geringeren Mittelzuweisungen.



Quelle: Statistisches Bundesamt (2010d); eigene Berechnungen; eigene Darstellung

Abbildung 5: Erwartete Bevölkerungsentwicklung 2009 bis 2020

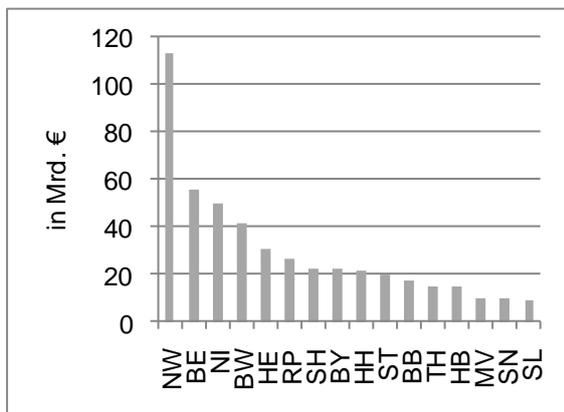
Abbildung 5 zeigt die erwartete Entwicklung der Bevölkerung in den Jahren 2009 bis 2020. Es ist in diesem Zusammenhang jedoch anzumerken, dass die ostdeutschen Bundesländer zeitlich früher mit dem Rückgang der Kohortenstärke konfrontiert waren. Daher sind zahlreiche Einsparmaßnahmen etwa im Schulbereich auf Grund abnehmender Schüler/innenzahlen hier bereits umgesetzt worden. Dieses Einsparpotenzial steht demnach nicht mehr zur Verfügung.

7.3 Haushaltssituation und Schuldenstand

Die Frage der Staatsverschuldung und des jährlichen Defizits sind getrennt voneinander zu betrachten, hängen jedoch elementar voneinander ab. So bestimmt der Schuldenstand die Zinszahlungen, die hierfür eingesetzten Mittel stehen für andere Zwecke nicht mehr zur Verfügung. Zum anderen bestimmt die Höhe der Neuverschuldung in Kombination mit dem Wirtschaftswachstum den langfristigen Schuldenstand (siehe Kapitel 2.5). Es sollen daher zentrale Kennzahlen der Haushaltssituation und der Staatsverschuldung im Ländervergleich dargestellt werden.

7.3.1 Schuldenstand

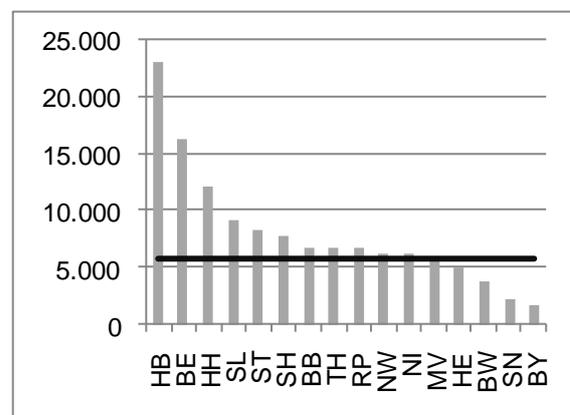
Der Schuldenstand ist in zweierlei Hinsicht aussagekräftig: Einerseits wird deutlich, welche Defizite in früheren Jahren entstanden sind. Allerdings kann keine Aussage getroffen werden, ob diese Verschuldung im Sinne der first-best-Regel zum damaligen Zeitpunkt sinnvoll war. Zum anderen sind die Schulden die Basis der zu zahlenden Zinsen. Diese Zinsen sind eine erhebliche Einschränkung der Handlungsmöglichkeiten eines Bundeslandes.



Quelle Statistisches Bundesamt 2009b; eigene Darstellung

Abbildung 6: Kreditmarktschulden der Länder 2008

Abbildung 6 zeigt die absoluten Kreditmarktschulden der Bundesländer im Jahr 2008. Wenig überraschend haben die bevölkerungsreichen Bundesländer den höchsten absoluten Schuldenstand, Berlin sticht etwas heraus. Aussagekräftiger als der absolute Schuldenstand sind die Schulden je Einwohnerin und Einwohner. Hier ist Abbildung 7 zu entnehmen, dass die Stadtstaaten die höchste Verschuldung je Einwohnerin und Einwohner ausweisen. Es sei jedoch erneut darauf hingewiesen, dass die Stadtstaaten auch die kommunale Ebene umfassen. Zudem stellen diese Staaten auch Infrastruktur für das Umland bereit. Zwar gilt für die Stadtstaaten eine „Einwohnerveredelung“, d.h. die Einwohnerinnen und Einwohner zählen mehr, was die Einnahmen erhöht. Ob dieser Ausgleich immer ausreichend ist, ist jedoch Gegenstand politischer Auseinandersetzungen.



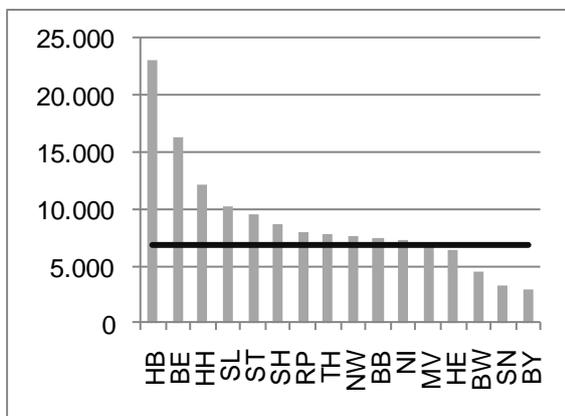
Quelle: Statistisches Bundesamt 2009b; eigene Darstellung

Abbildung 7: Schuldenstand je Einwohner/in nach Bundesländern 2008

Neben den Stadtstaaten weisen auch das Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Brandenburg, Thüringen und Rheinland-Pfalz eine Pro-Kopf-Verschuldung von mehr als 6.500 Euro aus. Sehr geringe Kreditmarktschulden je Einwohnerin und

Einwohner haben Bayern¹³, Sachsen und Baden-Württemberg.

Werden neben der Landesebene auch die Kommunen betrachtet – dies ist auf Grund der unterschiedlichen Kommunalisierungsgrade sinnvoll – so ergeben sich die Werte der Abbildung 8. Die Reihenfolge der Länder bleibt dabei im Wesentlichen gleich. Kleinere Verschiebungen haben Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz, einen relativ großen Sprung in der Reihung macht Brandenburg. Dieses Land steht bei Einbeziehung der kommunalen Ebene vergleichsweise besser da.¹⁴



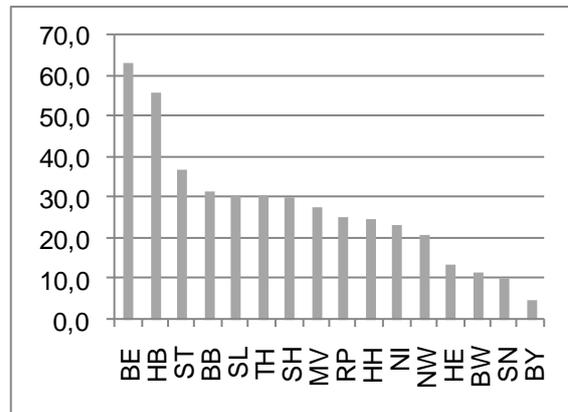
Quelle: Statistisches Bundesamt 2009b; Statistisches Bundesamt 2010c; eigene Berechnungen; eigene Darstellung

Abbildung 8: Schuldenstand je Einwohner/in nach Bundesländern inklusive Gemeinden und Gemeindeverbände 2008

Neben der Betrachtung des Schuldenstands bietet sich auch die Betrachtung der Schulden in Relation zur Wirtschaftskraft an. Je höher die Wirtschaftskraft ist, desto leichter sollte es einem Land fallen, diese Schulden wieder abzubauen.

Auch für die Betrachtung der Abbildung 9 gelten die Einschränkungen bei der Ver-

gleichbarkeit von Stadtstaaten und Flächenländern. Doch auch zwischen den Flächenländern lassen sich erhebliche Unterschiede feststellen. Sachsen-Anhalt mit 36,9 Prozent weist hier einen erheblich höheren Wert aus als Bayern mit 5,0 Prozent oder Sachsen mit 10,1 Prozent.



Quellen: Statistisches Bundesamt 2009b; Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010; eigene Darstellung; eigene Berechnungen

Abbildung 9: Schuldenstand der Bundesländer in Prozent des Bruttoinlandsprodukts 2008

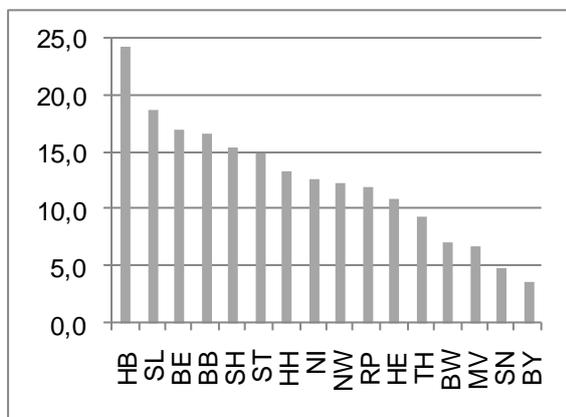
7.3.2 Zinsbelastung

Die Zinsbelastung der Länder resultiert einerseits aus ihrem Schuldenstand und andererseits aus dem zu bezahlenden Zinssatz. Zinsausgaben stehen für andere Zwecke nicht zur Verfügung und engen den Handlungsspielraum der Bundesländer daher erheblich ein. Zudem erschweren hohe Zinsen einen ausgeglichenen Haushalt. Zinsbezogene Quoten sind daher auch bei der Beurteilung der Haushaltssituation eines Landes von erheblicher Bedeutung (vgl. bspw. Dietz 2008). Die Betrachtung der absoluten Zinsbelastung ist auf Grund der unterschiedlichen Größe der Bundesländer wenig aussagekräftig. In der Folge wird daher auf die Zins-Steuer-Quote und die Zins-Ausgaben-Quote eingegangen, die für die einzelnen Bundesländer im jeweiligen Kapital ebenfalls betrachtet werden.

¹³ Ohne evtl. Belastungen durch die Schieflage der BayernLB, siehe auch Kapitel 8.2.

¹⁴ Die Ausstattung der Kommunen ist auch Ländersache, Brandenburg scheint hier die Kommunen vergleichsweise bedarfsgerecht auszustatten.

Die Zins-Steuer-Quote gibt an, welcher Anteil der Steuereinnahmen für Zinsen aufgewendet werden muss. Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein haben diese Zahlen zu einem Zeitpunkt veröffentlicht, als die Wirkung der Wirtschafts- und Finanzkrise noch nicht vollständig abzuschätzen war, die Werte für diese beiden Bundesländer sind daher beschränkt aussagekräftig. Die Quoten sind sehr unterschiedlich: Bremen, das Saarland und Berlin geben mehr als jeden siebenten Steuereuro für Zinsen aus, fünf Länder hingegen weniger als jeden zehnten Euro.



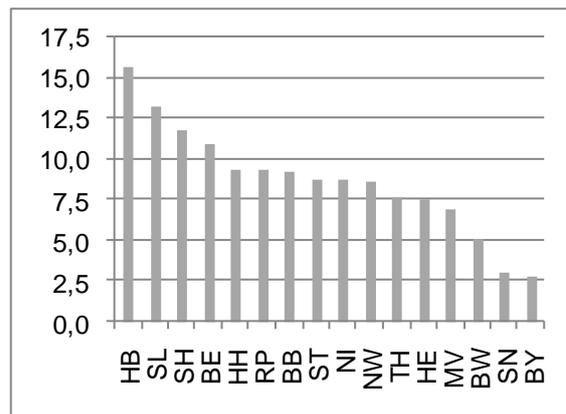
Quelle: Mittelfristige Finanzplanungen der Bundesländer für die Jahre 2009 bis 2013, Rheinland-Pfalz: 2008 bis 2013, Schleswig-Holstein 2008 bis 2012; eigene Darstellung

Abbildung 10: Zins-Steuer-Quoten für die Bundesländer 2009

Die Zins-Steuer-Quoten sind auf Grund der wegbrechenden Steuereinnahmen im Jahr 2009 besonders ungünstig. Zudem ist die Ertragshoheit der Kfz-Steuer¹⁵ auf den Bund übergegangen. Zwar erhalten die Länder hierfür Kompensationen, diese sind jedoch keine Steuereinnahmen.

¹⁵ Auf diese Umstellung bei der Kfz-Steuer wird im Folgenden (bei der Betrachtung der Bundesländer) nicht gesondert eingegangen. Erstens betrifft diese Umstellung alle Bundesländer, zweitens sind die Auswirkungen eher gering. Sie bewegt sich bei wenigen Zehnteln bei der Zins-Steuer-Quote.

Die Zins-Ausgaben-Quote (siehe Abbildung 11) gibt an, welcher Anteil der bereinigten Ausgaben eines Landes für Zinsen aufgewendet wird. Die Werte für Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein stammen wieder aus der Zeit vor der vollen Auswirkung der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die öffentlichen Haushalte.



Quelle: Mittelfristige Finanzplanungen der Bundesländer für die Jahre 2009 bis 2013, Rheinland-Pfalz: 2008 bis 2013, Schleswig-Holstein 2008 bis 2012; eigene Darstellung

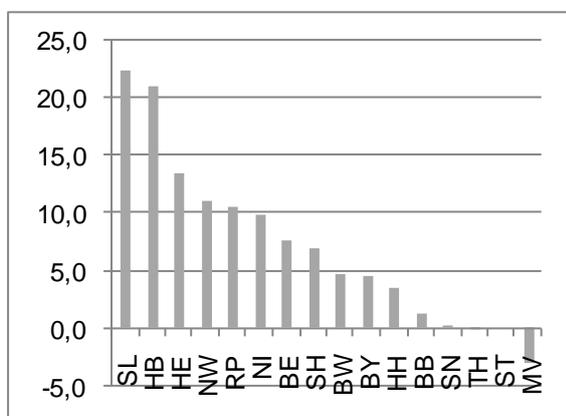
Abbildung 11: Zins-Ausgaben-Quoten für die Bundesländer 2009

Die Zins-Ausgaben-Quoten weisen wiederum sehr unterschiedliche Werte für die einzelnen Länder aus. Bayern und Sachsen können erheblich mehr Geld für Ausgaben aufwenden, die keine Zinszahlungen sind, als das Saarland oder Schleswig-Holstein.

7.3.3 Finanzierungsdefizite

Ein Finanzierungsdefizit liegt vor, wenn die bereinigten Einnahmen kleiner sind als die bereinigten Ausgaben. Ein solches Finanzierungsdefizit kann auf verschiedene Arten geschlossen werden, etwa durch eine Nettokreditaufnahme, durch Entnahmen aus Rücklagen, Fonds und Stöcken und durch Überschüsse aus dem Vorjahr. Auch die globalen Minderausgaben bzw. Handlungsbedarfe, müssen in die Betrachtung einbezogen werden.

Die Finanzierungsdefizite für das Jahr 2009 wurden den mittelfristigen Finanzplanungen entnommen. Da Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein keine aktuellen Finanzplanungen veröffentlicht haben – Rheinland-Pfalz wegen eines Doppelhaushalts – werden diese beiden Länder im Folgenden geschätzt. Die angegebenen Einnahmen werden durch die Steuerschätzungen bereinigt. Es bleibt jedoch das Problem, dass die konjunkturbedingten Mehrausgaben nicht berücksichtigt werden. Das Finanzierungsdefizit dieser Länder dürfte mithin unterschätzt werden.

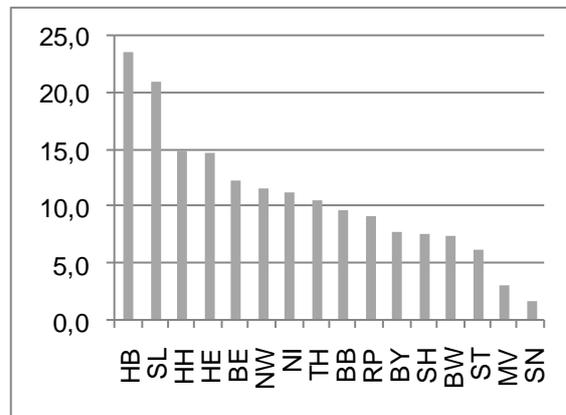


Quelle: Mittelfristige Finanzplanungen der Bundesländer für die Jahre 2009 bis 2013, Rheinland-Pfalz: 2008 bis 2013, Schleswig-Holstein 2008 bis 2012; eigene Berechnungen; eigene Darstellung

Abbildung 12: Finanzierungsdefizit als Anteil der bereinigten Ausgaben (in Prozent) der Bundesländer 2009

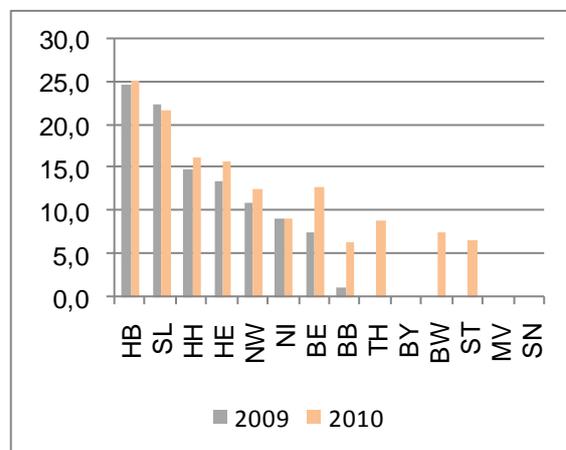
Das Finanzierungsdefizit in absoluten Zahlen ist wenig aussagekräftig. Daher soll im Folgenden das Finanzierungsdefizit in Relation zu den bereinigten Ausgaben betrachtet werden. Es wird mithin der Anteil der bereinigten Ausgaben dargestellt, der nicht durch bereinigte Einnahmen gedeckt ist. Auf Grund der starken Schwankungen der jüngeren Vergangenheit werden diese Werte sowohl für 2009 (Abbildung 12) als auch für 2010 (Abbildung 13) dargestellt. Die Situation verschärft sich erheblich: Im Jahr 2008 konnten noch zahlreiche Länder

ein ausgeglichenes oder gar positives Finanzierungssaldo vorweisen. 2009 sind dies nur noch drei Länder, alle aus Ostdeutschland. Im Jahr 2010 weisen dann alle Bundesländer Finanzierungsdefizite aus, wie Abbildung 13 zu entnehmen ist.



Quelle: Mittelfristige Finanzplanungen der Bundesländer für die Jahre 2009 bis 2013, Rheinland-Pfalz: 2008 bis 2013, Schleswig-Holstein 2008 bis 2012; eigene Berechnungen; eigene Darstellung

Abbildung 13: Finanzierungsdefizit als Anteil der bereinigten Ausgaben (in Prozent) der Bundesländer 2010



Quelle: Mittelfristige Finanzplanungen der Bundesländer für die Jahre 2009 bis 2013 (ohne RP und SH); eigene Darstellung

Abbildung 14: Kreditfinanzierungsquote der Bundesländer 2009 und 2010

Das Finanzierungsdefizit wird in den Bundesländern unterschiedlich geschlossen. Nur ein Teil soll durch eine Nettokreditaufnahme überbrückt werden. Dies drückt sich in der durch die Länder ange-

gebene Kreditfinanzierungsquote aus. Abbildung 14 sind die geplanten Kreditfinanzierungsquoten für die Jahre 2009 und 2010 dargestellt, wobei auf die Darstellung der Länder Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein mangels aktueller Planungsdaten verzichtet wurde.

7.4 Umgang mit den Finanzierungsdefiziten

In den mittelfristigen Finanzplanungen wird mit dem Ausgleich der Finanzierungsdefizite unterschiedlich umgegangen. Teilweise werden die Nettokreditaufnahmen auf Null gesetzt, dafür aber erhebliche Handlungsbedarfe in den Finanzplanungen eingestellt. In Tabelle 6ff. sind die unterschiedlichen Strategien zum Ausgleich der Finanzierungsdefizite und der Anteil der einzelnen Maßnahmen an den bereinigten Gesamtausgaben dargestellt. Betrachtet werden die bereinigten Einnahmen, die bereinigten Ausgaben, das Finanzierungsdefizit, Entnahmen aus Rücklagen, Stöcken und Fonds sowie Überschüsse aus dem Vorjahr und Vermögensmobilisierungen, die Nettokreditaufnahme, Handlungsbedarfe, eine rechnerische Lücke und die globalen Minderausgaben sowie die Konsolidierungshilfen. Kleinere Differenzen sind auf haushaltstechnische Verrechnungen zurückzuführen und insofern unproblematisch. Im Gegensatz zu den bisher betrachteten Werten sind diese Daten aus den Finanzplanungen direkt übernommen, d.h. Korrekturen – etwa für die Steuer-schätzung – wurden nicht vorgenommen, da nicht abzuschätzen ist, wie die Länder mit den jeweiligen Mindereinnahmen umgehen. Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein sind mit Finanzplanungen aus der Vorkrisenzeit in der Tabelle enthalten und daher mit Vorsicht zu interpretieren.

Tabelle 6ff. sind unterschiedliche Strategien beim Umgang mit der Finanzierungsdefiziten zu entnehmen. So finanzieren Baden-Württemberg, Bayern, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen die Defizite durch entnahmen aus Rücklagen, Stöcken und Fonds und Überschüssen aus dem Vorjahr. Baden-Württemberg (2012 und 2013), Sachsen und Thüringen reagieren durch die Einstellung globaler Minderausgaben, die anderen Länder finanzieren die Defizite zu erheblichen Teilen oder vollständig aus der Nettokreditaufnahme. Bremen lässt dabei eine Deckungslücke in Höhe der erwarteten Konsolidierungshilfe bestehen. Zahlreiche Länder schaffen die Deckung des Haushaltes jedoch lediglich durch globale Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Niedersachsen, das Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen). In Thüringen sind 2012 ganze 6,9 Prozent der bereinigten Ausgaben als globale Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen festgesetzt. Daneben werden echte Handlungsbedarfe ausgewiesen. Bayern weist bereits 2011 erhebliche Handlungsbedarfe im Umfang von 7,9 Prozent der bereinigten Ausgaben aus. In den Folgejahren sinkt dieser Wert etwas, verbleibt jedoch auf hohem Niveau. Thüringen weist 2013 Handlungsbedarfe von über 16 Prozent der bereinigten Ausgaben aus, auch Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen arbeiten mehr oder weniger extensiv mit diesem Instrument. Die angegebenen Nettokreditaufnahmen sind daher in einigen Ländern mit erheblichen Zweifeln zu versehen, da die Höhe der ausgewiesenen Handlungsbedarfe bzw. globalen Mehreinnahmen bzw. Minderausgaben auf Probleme bei der Umsetzung dieser Ziele hindeuten.

| | Baden-Württemberg | | Bayern | | Berlin | | Brandenburg | | Bremen | | Hamburg | | Hessen | | Mecklenburg-Vorpommern | |
|-------------------------|-------------------|-----|--------|------|--------|------|-------------|------|--------|------|---------|------|--------|------|------------------------|------|
| 2009 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| bereinigte Einnahmen | 34.146 | | 39.020 | | 19.694 | | 9.901 | | 3.411 | | 9.337 | | 18.828 | | 7.027 | |
| bereinigte Ausgaben | 35.812 | | 40.860 | | 21.320 | | 10.013 | | 4.234 | | 11.003 | | 21.735 | | 6.813 | |
| Finanzierungsdefizit | 1.667 | 4,7 | 1.840 | 4,5 | 1.626 | 7,6 | 113 | 1,1 | 823 | 19,4 | 1.667 | 15,1 | 2.907 | 13,4 | -214 | -3,1 |
| Entnahmen / Überschüsse | 1.667 | 4,7 | 1.839 | 4,5 | 35 | 0,2 | 6 | 0,1 | -34 | -0,8 | 1.658 | 15,1 | 0 | 0,0 | -64 | -0,9 |
| Nettokreditaufnahme | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 1.609 | 7,5 | 107 | 1,1 | 947 | 22,4 | 0 | 0,0 | 2.917 | 13,4 | -150 | -2,2 |
| Handlungsbedarfe | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Differenz | 0 | 0,0 | 1 | 0,0 | -18 | -0,1 | 0 | 0,0 | -90 | -2,1 | 9 | 0,1 | -10 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Globale Minderausgaben | 477 | 1,3 | 213 | 0,5 | 230 | 1,1 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 6 | 0,1 |
| 2010 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| bereinigte Einnahmen | 32.012 | | 38.354 | | 19.155 | | 9.343 | | 3.259 | | 9.185 | | 18.178 | | 6.754 | |
| bereinigte Ausgaben | 34.797 | | 41.816 | | 21.973 | | 10.401 | | 4.305 | | 11.033 | | 21.457 | | 6.997 | |
| Finanzierungsdefizit | 2.785 | 8,0 | 3.461 | 8,3 | 2.818 | 12,8 | 1.058 | 10,2 | 1.047 | 24,3 | 1.848 | 16,7 | 3.279 | 15,3 | 244 | 3,5 |
| Entnahmen / Überschüsse | 139 | 0,4 | 3.459 | 8,3 | 87 | 0,4 | 407 | 3,9 | -36 | -0,8 | 1.839 | 16,7 | 0 | 0,0 | 244 | 3,5 |
| Nettokreditaufnahme | 2.646 | 7,6 | 0 | 0,0 | 2.811 | 12,8 | 651 | 6,3 | 1.083 | 25,2 | 0 | 0,0 | 3.376 | 15,7 | 0 | 0,0 |
| Handlungsbedarfe | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Differenz | 0 | 0,0 | 2 | 0,0 | -80 | -0,4 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 9 | 0,1 | -97 | -0,5 | 0 | 0,0 |
| Globale Minderausgaben | 310 | 0,9 | 301 | 0,7 | 153 | 0,7 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | -1 | 0,0 |
| 2011 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| bereinigte Einnahmen | 32.022 | | 38.076 | | 19.231 | | 9.354 | | 3.355 | | 9.403 | | 18.509 | | 6.742 | |
| bereinigte Ausgaben | 34.970 | | 42.791 | | 21.973 | | 9.949 | | 4.356 | | 10.990 | | 21.461 | | 6.945 | |
| Finanzierungsdefizit | 2.948 | 8,4 | 4.715 | 11,0 | 2.742 | 12,5 | 595 | 6,0 | 1.001 | 23,0 | 1.587 | 14,4 | 2.952 | 13,8 | 203 | 2,9 |
| Entnahmen / Überschüsse | 817 | 2,3 | 508 | 1,2 | 7 | 0,0 | 95 | 0,9 | -37 | -0,9 | 1.579 | 14,4 | 2 | 0,0 | 203 | 2,9 |
| Nettokreditaufnahme | 2.131 | 6,1 | 813 | 1,9 | 2.739 | 12,5 | 500 | 5,0 | 838 | 19,2 | 0 | 0,0 | 3.100 | 14,4 | 0 | 0,0 |
| Handlungsbedarfe | 0 | 0,0 | 3.392 | 7,9 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 100 | 0,5 | 0 | 0,0 |
| Differenz | 0 | 0,0 | 2 | 0,0 | -4 | 0,0 | 0 | 0,0 | 200 | 4,6 | 8 | 0,1 | -250 | -1,2 | 0 | 0,0 |
| Globale Minderausgaben | 358 | 1,0 | 301 | 0,7 | 207 | 0,9 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | -1 | 0,0 |
| Konsolidierungshilfe | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 53 | 0,2 | 0 | 0,0 | 200 | 4,6 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |

Quelle: Mittelfristige Finanzplanungen der Länder 2009-2013; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

Tabelle 6: Strategien der Bundesländer zur Überbrücken der Finanzierungsdefizite – Teil 1

| | Baden-Württemberg | | Bayern | | Berlin | | Brandenburg | | Bremen | | Hamburg | | Hessen | | Mecklenburg-Vorpommern | |
|-------------------------|-------------------|------|--------|------|--------|------|-------------|------|--------|------|---------|------|--------|------|------------------------|------|
| 2012 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| bereinigte Einnahmen | 32.214 | | 39.489 | | 20.128 | | 9.371 | | 3.520 | | 9.787 | | 19.500 | | 6.789 | |
| bereinigte Ausgaben | 33.425 | | 42.060 | | 22.041 | | 9.706 | | 4.476 | | 11.208 | | 21.836 | | 6.937 | |
| Finanzierungsdefizit | 1.212 | 3,6 | 2.572 | 6,1 | 1.913 | 8,7 | 336 | 3,5 | 957 | 21,4 | 1.421 | 12,7 | 2.336 | 10,7 | 148 | 2,1 |
| Entnahmen / Überschüsse | 62 | 0,2 | -60 | -0,1 | 6 | 0,0 | -14 | -0,1 | -38 | -0,9 | 1.413 | 12,6 | 0 | 0,0 | -5 | -0,1 |
| Nettokreditaufnahme | 1.150 | 3,4 | 0 | 0,0 | 2.126 | 9,6 | 350 | 3,6 | 695 | 15,5 | 0 | 0,0 | 2.500 | 11,4 | 0 | 0,0 |
| Handlungsbedarfe | 0 | 0,0 | 2.629 | 6,3 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 300 | 1,4 | 153 | 2,2 |
| Differenz | 0 | 0,0 | 2 | 0,0 | -219 | -1,0 | 0 | 0,0 | 300 | 6,7 | 8 | 0,1 | -464 | -2,1 | 0 | 0,0 |
| Globale Minderausgaben | 3.108 | 9,3 | 301 | 0,7 | 261 | 1,2 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | -20 | -0,3 |
| Konsolidierungshilfe | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 80 | 0,4 | 0 | 0,0 | 300 | 6,7 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| 2013 | | | | | | | | | | | | | | | | |
| bereinigte Einnahmen | 33.288 | | 40.900 | | 20.434 | | 9.531 | | 3.671 | | 10.147 | | 20.341 | | 6.776 | |
| bereinigte Ausgaben | 33.889 | | 42.936 | | 22.109 | | 9.706 | | 4.585 | | 11.425 | | 22.113 | | 6.994 | |
| Finanzierungsdefizit | 601 | 1,8 | 2.036 | 4,7 | 1.675 | 7,6 | 175 | 1,8 | 915 | 19,9 | 1.278 | 11,2 | 1.772 | 8,0 | 219 | 3,1 |
| Entnahmen / Überschüsse | -200 | -0,6 | -150 | -0,3 | 6 | 0,0 | -25 | -0,3 | -39 | -0,8 | 1.270 | 11,1 | 0 | 0,0 | -5 | -0,1 |
| Nettokreditaufnahme | 800 | 2,4 | | 0,0 | 1.924 | 8,7 | 200 | 2,1 | 653 | 14,2 | 0 | 0,0 | 1.950 | 8,8 | 0 | 0,0 |
| Handlungsbedarfe | 0 | 0,0 | 2.184 | 5,1 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 500 | 2,3 | 224 | 3,2 |
| Differenz | 0 | 0,0 | 2 | 0,0 | -255 | -1,2 | 0 | 0,0 | 300 | 6,5 | 8 | 0,1 | -678 | -3,1 | 0 | 0,0 |
| Globale Minderausgaben | 3.374 | 10,0 | 301 | 0,7 | 320 | 1,4 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | -31 | -0,4 |
| Konsolidierungshilfe | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 80 | 0,4 | 0 | 0,0 | 300 | 6,5 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |

Quelle: Mittelfristige Finanzplanungen der Länder 2009-2013; eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

Tabelle 7: Strategien der Bundesländer zur Überbrücken der Finanzierungsdefizite – Teil 2

| | Nieder-sachsen | Nordrhein-Westfalen | Rheinland-Pfalz | Saarland | Sachsen | Sachsen-Anhalt | Schleswig-Holstein | Thüringen |
|--|----------------|---------------------|-----------------|----------|---------|----------------|--------------------|-----------|
|--|----------------|---------------------|-----------------|----------|---------|----------------|--------------------|-----------|

| 2009 | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|--------|-----|--------|------|--------|-----|-------|------|--------|-----|--------|------|-------|-----|-------|-----|
| bereinigte Einnahmen | 22.752 | | 49.137 | | 11.995 | | 2.689 | | 16.413 | | 10.153 | | 8.251 | | 9.266 | |
| bereinigte Ausgaben | 25.217 | | 55.173 | | 12.714 | | 3.463 | | 16.443 | | 10.153 | | 8.931 | | 9.267 | |
| Finanzierungsdefizit | 2.464 | 9,8 | 6.036 | 10,9 | 719 | 5,7 | 774 | 22,4 | 30 | 0,2 | 0 | 0,0 | 681 | 7,6 | 1 | 0,0 |
| Entnahmen / Überschüsse | 165 | 0,7 | -122 | -0,2 | -1 | 0,0 | -1 | 0,0 | 0 | 0,0 | -25 | -0,2 | 111 | 1,2 | 0 | 0,0 |
| Nettokreditaufnahme | 2.300 | 9,1 | 6.159 | 11,2 | 694 | 5,5 | 775 | 22,4 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 570 | 6,4 | 0 | 0,0 |
| Handlungsbedarfe | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Differenz | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 26 | 0,2 | 0 | 0,0 | 30 | 0,2 | 25 | 0,2 | 0 | 0,0 | 1 | 0,0 |
| Globale Minderausgaben | 145 | 0,6 | 0 | 0,0 | 28 | 0,2 | 12 | 0,3 | 0 | 0,0 | 126 | 1,2 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |

| 2010 | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|--------|------|--------|------|--------|-----|-------|------|--------|------|-------|-----|-------|-----|-------|------|
| bereinigte Einnahmen | 22.009 | | 46.551 | | 12.299 | | 2.776 | | 16.065 | | 9.282 | | 8.571 | | 8.763 | |
| bereinigte Ausgaben | 24.952 | | 53.092 | | 12.995 | | 3.545 | | 16.429 | | 9.944 | | 9.144 | | 9.866 | |
| Finanzierungsdefizit | 2.944 | 11,8 | 6.541 | 12,3 | 696 | 5,4 | 769 | 21,7 | 364 | 2,2 | 662 | 6,7 | 573 | 6,3 | 1.103 | 11,2 |
| Entnahmen / Überschüsse | 644 | 2,6 | -163 | -0,3 | -1 | 0,0 | -3 | -0,1 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 46 | 0,5 | 0 | 0,0 |
| Nettokreditaufnahme | 2.300 | 9,2 | 6.703 | 12,6 | 673 | 5,2 | 772 | 21,8 | -75 | -0,5 | 662 | 6,7 | 530 | 5,8 | 880 | 8,9 |
| Handlungsbedarfe | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Differenz | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 24 | 0,2 | 0 | 0,0 | 439 | 2,7 | 0 | 0,0 | -4 | 0,0 | 223 | 2,3 |
| Globale Minderausgaben | 99 | 0,4 | 0 | 0,0 | 30 | 0,2 | 19 | 0,5 | 121 | 0,7 | 121 | 1,2 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |

| 2011 | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|--------|------|--------|------|--------|-----|-------|------|--------|------|-------|-----|-------|------|--------|------|
| bereinigte Einnahmen | 22.326 | | 47.138 | | 12.782 | | 2.979 | | 14.822 | | 9.281 | | 8.719 | | 8.703 | |
| bereinigte Ausgaben | 25.275 | | 53.598 | | 13.464 | | 3.506 | | 14.747 | | 9.815 | | 9.138 | | 10.002 | |
| Finanzierungsdefizit | 2.949 | 11,7 | 6.460 | 12,1 | 682 | 5,1 | 527 | 15,0 | -75 | -0,5 | 534 | 5,4 | 419 | 4,6 | 1.299 | 13,0 |
| Entnahmen / Überschüsse | 189 | 0,7 | -206 | -0,4 | -1 | 0,0 | -1 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 1 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Nettokreditaufnahme | 1.950 | 7,7 | 6.666 | 12,4 | 658 | 4,9 | 527 | 15,0 | -75 | -0,5 | 534 | 5,4 | 430 | 4,7 | 608 | 6,1 |
| Handlungsbedarfe | 810 | 3,2 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Differenz | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 25 | 0,2 | 1 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | -12 | -0,1 | 691 | 6,9 |
| Globale Minderausgaben | 113 | 0,4 | 0 | 0,0 | 30 | 0,2 | 74 | 2,1 | 175 | 1,2 | 121 | 1,2 | 0 | 0,0 | 690 | 6,9 |
| Konsolidierungshilfe | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 173 | 4,9 | 0 | 0,0 | 53 | 0,5 | | 0,0 | | 0,0 |

Quelle: Mittelfristige Finanzplanungen der Länder 2009-2013 (Rheinland-Pfalz 2008 – 2013 und Schleswig-Holstein 2008 – 2012); eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

Tabelle 8: Strategien der Bundesländer zur Überbrücken der Finanzierungsdefizite – Teil 3

| Nieder-sachsen | Nordrhein-Westfalen | Rheinland-Pfalz | Saarland | Sachsen | Sachsen-Anhalt | Schleswig-Holstein | Thüringen |
|----------------|---------------------|-----------------|----------|---------|----------------|--------------------|-----------|
|----------------|---------------------|-----------------|----------|---------|----------------|--------------------|-----------|

| 2012 | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|--------|------|--------|------|--------|-----|-------|------|--------|------|-------|-----|-------|-----|--------|------|
| bereinigte Einnahmen | 23.233 | | 49.220 | | 13.262 | | 3.176 | | 14.819 | | 9.150 | | 8.933 | | 8.566 | |
| bereinigte Ausgaben | 25.998 | | 55.546 | | 13.914 | | 3.538 | | 14.744 | | 9.400 | | 9.264 | | 10.039 | |
| Finanzierungsdefizit | 2.765 | 10,6 | 6.327 | 11,4 | 652 | 4,7 | 362 | 10,2 | -75 | -0,5 | 250 | 2,7 | 331 | 3,6 | 1.473 | 14,7 |
| Entnahmen / Überschüsse | 51 | 0,2 | -249 | -0,4 | -1 | 0,0 | -1 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 1 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Nettokreditaufnahme | 1.600 | 6,2 | 6.576 | 11,8 | 628 | 4,5 | 363 | 10,3 | -75 | -0,5 | 250 | 2,7 | 330 | 3,6 | 373 | 3,7 |
| Handlungsbedarfe | 1.122 | 4,3 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 1.093 | 10,9 |
| Differenz | -8 | 0,0 | 0 | 0,0 | 25 | 0,2 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 8 | 0,1 |
| Globale Minderausgaben | 117 | 0,5 | 0 | 0,0 | 30 | 0,2 | 151 | 4,3 | 175 | 1,2 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| Konsolidierungshilfe | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 260 | 7,3 | 0 | 0,0 | 80 | 0,9 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |

| 2013 | | | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------|--------|-----|--------|------|--------|-----|-------|-----|--------|------|-------|-----|--|--|--------|------|
| bereinigte Einnahmen | 24.062 | | 51.068 | | 13.790 | | 3.203 | | 14.842 | | 9.202 | | | | 8.536 | |
| bereinigte Ausgaben | 26.647 | | 57.240 | | 14.374 | | 3.502 | | 14.764 | | 9.202 | | | | 10.129 | |
| Finanzierungsdefizit | 2.586 | 9,7 | 6.172 | 10,8 | 584 | 4,1 | 299 | 8,5 | -77 | -0,5 | 0 | 0,0 | | | 1.593 | 15,7 |
| Entnahmen / Überschüsse | 44 | 0,2 | -292 | -0,5 | -1 | 0,0 | -1 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | | | 0 | 0,0 |
| Nettokreditaufnahme | 1.250 | 4,7 | 6.465 | 11,3 | 560 | 3,9 | 298 | 8,5 | -75 | -0,5 | 0 | 0,0 | | | -50 | -0,5 |
| Handlungsbedarfe | 1.291 | 4,8 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | | | 1.642 | 16,2 |
| Differenz | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 25 | 0,2 | 2 | 0,1 | -2 | 0,0 | 0 | 0,0 | | | 1 | 0,0 |
| Globale Minderausgaben | 119 | 0,4 | 0 | 0,0 | 30 | 0,2 | 236 | 6,7 | 275 | 1,9 | 0 | 0,0 | | | 0 | 0,0 |
| Konsolidierungshilfe | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 260 | 7,4 | 0 | 0,0 | 80 | 0,9 | | | 0 | 0,0 |

Quelle: Mittelfristige Finanzplanungen der Länder 2009-2013 (Rheinland-Pfalz 2008 – 2013 und Schleswig-Holstein: 2008 – 2012); eigene Berechnungen; eigene Darstellung.

Tabelle 9: Strategien der Bundesländer zur Überbrücken der Finanzierungsdefizite – Teil 4

7.5 Konsolidierungsbedarfe

In den Debatten der Föderalismuskommission II galt das Erreichen eines ausgeglichenen Haushaltes, d.h. der Abbau der Neuverschuldung aus eigener Kraft, als eine wesentliche Voraussetzung für das Funktionieren der Schuldenbremse. Die Schuldenbremse sollte gewissermaßen auf bereits ausbalancierte Haushalte aufgesetzt werden und als Stabilisator für diesen Zustand wirken. Deswegen hat sich die Kommission auch ausführlich mit der Frage befasst, welcher Konsolidierungsbedarf in den Etats von Bund und Ländern besteht und welche Länder den Haushaltsausgleich nicht aus eigener Kraft schaffen. Dazu wurden im März 2008 auf der Grundlage von Finanzstatusberichten der Länder in der Kommission Einschätzungen vorgenommen, inwieweit die Ländergesamtheit bzw. jedes einzelne Land selbst künftig mit einer erheblich beschränkten Kreditaufnahme auskommen könnte (vgl. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen). Dabei ergab sich folgendes Bild:

Im Jahre 2008 hatten noch 10 der 16 Bundesländer ein Haushaltsdefizit auszuweisen. 2009 gingen bereits 11 Bundesländer davon aus, bis 2011 ohne Nettokreditaufnahme auskommen zu können. Die Bundesländer Saarland, Bremen und Schleswig-Holstein erklärten, dass sie langfristig weder einen Haushaltsausgleich noch eine Rückführung der Nettokreditaufnahme aus eigener Kraft erreichen können. NRW stellt den Übergang zur Nullverschuldungspolitik „in der ersten Hälfte des kommenden Jahrzehnts“ in Aussicht. Rheinland-Pfalz wollte die Nettokreditaufnahme in der Höhe der Zuführungen für den landeseigenen Pensionsfonds aufrechterhal-

ten. Weiterhin hatten sieben Bundesländer (Berlin, Bayern, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen) den Einstieg in die Tilgung der Altschulden in Aussicht gestellt. Im Zeitraum 2009 bis 2011 wollten diese Länder einen kumulierten Tilgungsbeitrag von gut 3,0 Mrd. Euro leisten. Der Bund wollte ab 2011 ohne Neuverschuldung auskommen; für 2008 rechnete er mit einem Schuldenstand von 942 Mrd. Euro.

Wenige Monate später ging das BMF bereits von einem Schuldenstand von 985 Mrd. Euro für den Bund aus.¹⁶ Das Ziel, ohne Nettoneuverschuldung auszukommen war also bereits vor dem Inkrafttreten des neuen Staatsverschuldungsrechts aufgegeben worden. Statt dem Ausstieg aus der Neuverschuldung ab 2011 muss der Bund in den Jahren 2011 bis 2013 gemäß seiner geltenden Finanzplanung über 176 Mrd. Euro neuer Schulden aufnehmen. Die Länder, die 2008 noch eine Neuverschuldung von ca. 5 Mrd. Euro erwarteten, planen nun (ohne Berücksichtigung der Steuerausfälle) für 2010 eine Neuverschuldung von ca. 23 Mrd. Euro (vgl. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen 2008b, S. 5).

Die haushalts- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen, mit denen in der Föderalismuskommission und im Deutschen Bundestag über die Machbarkeit der Schuldenbremse diskutiert und entschieden wurden, bestehen nicht mehr. Dies wird auch anhand der berechneten Schul-

¹⁶ Bundesministerium der Finanzen: Schulden des Öffentlichen Gesamthaushaltes 1991 – 2008; Stand Juli 2009 http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4316/DE/BMF__Startseite/Service/Downloads/Abt__I/0509011a4002,templateId=raw,property=publicationFile.pdf

den deutlich, die im Folgenden behandelt werden.

Die Konsolidierungsbedarfe der Bundesländer sind zum Teil den mittelfristigen Finanzplanungen selbst zu entnehmen. Für alle Bundesländer mit der Ausnahme Schleswig-Holsteins wurden die strukturellen Defizite und der notwendige Konsolidierungsbedarf jedoch auch berechnet. Zunächst sollen diese berechneten Werte dargestellt und im Anschluss mit den Angaben der Länder verglichen werden.

7.6 Berechnete Konsolidierungsbedarfe

Die Konsolidierungsbedarfe der Bundesländer sind mit dem in Kapitel 6.2 angegebenen Verfahren berechnet worden. Dies bedeutet, dass die Annahmen der mittelfristigen Finanzplanungen für das BIP, die bereinigten Einnahmen und die bereinigten Ausgaben bis 2013 übernommen wurden. In den folgenden Jahren wurde die Entwicklung dieser Werte mit der durchschnittlichen jährlichen Entwicklung der Jahre 1999 bis 2008 fortgeschrieben. Diese Fortschreibung entspricht dem Trend in Tabelle 10.

Mit Hilfe eines Hodrick-Prescott-Filters wurde nun das strukturelle und das konjunkturelle Defizit ermittelt. Das strukturelle Defizit kann dabei über dem Finanzierungssaldo liegen. Wenn das Land eine Überauslastung gegenüber dem Pfad ausweist, dann müsste wegen der konjunkturellen Komponente eine Nettotilgung stattfinden. Das Defizit steigt dann sozusagen um den zu tilgenden Betrag. Dieses Phänomen ist für Berlin zu beobachten, dass als einziges Bundesland im Jahr 2010 eine Auslastung des Produktionspotentials oberhalb des Pfades ausweist.

Es lässt sich nun ermitteln, welche Entwicklung die bereinigten Ausgaben bei gegebenen Einnahmen nehmen müssten, um das strukturelle Defizit im Jahr 2020 auf Null zu reduzieren. Dies ist das „Soll“ in Tabelle 10, die Differenz sind die zusätzlich notwendigen Einsparungen. Diese sind – in aktuellen Preisen – auch pro Kopf ausgewiesen.

Insgesamt zeigt sich eine unterschiedliche Betroffenheit der Länder. Bei den ostdeutschen Bundesländern ist der Einnahmerückgang auf Grund der bis 2019 auslaufenden Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen berücksichtigt.

Grundsätzlich ist an diese Methode folgendes Problem zu benennen: Länder, die in der Vergangenheit bereits Ausgabenrückgänge realisiert haben, haben oft einen vergleichsweise geringen zusätzlichen Konsolidierungsbedarf.¹⁷ Ob es diesen Ländern jedoch gelingt, die bisherigen Rückgänge fortzuschreiben, oder ob sie auf Grund der Sparmaßnahmen der Vergangenheit bereits alle Möglichkeiten ausgeschöpft haben, bleibt an dieser Stelle unbeantwortet.

In den folgenden Kapiteln werden die Ergebnisse für die Bundesländer im Einzelnen genauer dargestellt. An dieser Stelle soll zu einer besseren Vergleichbarkeit die Ergebnisse im Überblick dargestellt werden. Tabelle 10 ist daher zunächst das strukturelle Defizit des Jahres 2010 zu entnehmen. Daneben findet sich das berechnete strukturelle Defizit des Jahres 2020 in heutigen Preisen, wenn Ausgaben, Einnahmen und BIP-Entwicklung im Trend fortgeschrieben werden.

¹⁷ Dies deswegen, weil ja die Ausgabenentwicklung der vergangenen Jahre als Trend fortgeschrieben wird.

| Land | Unterauslastung 2010, in % | Strukturelles Defizit | | Ausgabenwachstum (preisbereinigt) | | | Einsparung 2010 | |
|------|-------------------------------|-----------------------|---------|--------------------------------------|-------|-------|-----------------|-------|
| | | 2010 | 2020 | Trend | Soll | Diff. | in Mio. € | je EW |
| BW | 3,3 | 1.564,6 | 342,0 | -0,31 | -0,43 | 0,12 | 39,6 | 3,7 |
| BY | 3,1 | 2.058,5 | 4.881,1 | 0,62 | -0,70 | 1,31 | 540,1 | 43,1 |
| BB | 1,4 | 853,3 | 512,6 | -2,19 | -2,91 | 0,73 | 74,3 | 29,7 |
| HE | 2,3 | 2.725,6 | 2.509,5 | 0,29 | -1,10 | 1,38 | 292,3 | 48,4 |
| MV | 2,2 | 47,6 | 596,2 | -1,99 | -3,21 | 1,21 | 83,7 | 51,1 |
| NI | 2,3 | 2.256,2 | 1.991,2 | 0,25 | -0,66 | 0,92 | 225,4 | 28,5 |
| NW | 2,0 | 5.131,2 | 4.544,7 | 0,08 | -0,93 | 1,00 | 525,5 | 29,5 |
| RP | 1,9 | 954,9 | 1.518,2 | 0,80 | -0,47 | 1,27 | 163,1 | 40,7 |
| SL | 3,7 | 627,3 | 716,1 | -1,18 | -4,07 | 2,89 | 100,9 | 99,4 |
| SN | 2,3 | 0,0 | 1.561,3 | -1,17 | -2,60 | 1,44 | 232,7 | 56,2 |
| ST | 1,7 | 437,6 | 523,1 | -2,78 | -3,57 | 0,79 | 77,4 | 33,3 |
| TH | 2,4 | 817,0 | 1.507,2 | -2,12 | -4,37 | 2,25 | 218,2 | 98,2 |
| BE | -1,4 | 2.973,7 | 673,7 | -1,71 | -2,12 | 0,41 | 88,7 | 26,0 |
| HB | 2,3 | 952,3 | 1.204,5 | -1,10 | -5,17 | 4,07 | 172,6 | 261,9 |
| HH | 1,0 | 1.574,3 | 1.271,0 | 0,30 | -1,07 | 1,37 | 148,4 | 83,2 |

Quellen: Statistisches Bundesamt (2010d); Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010; Mittelfristige Finanzplanungen der Länder; eigene Berechnungen.

Tabelle 10: Konsolidierungsbedarfe der Bundesländer nach eigenen Berechnungen

Daneben finden sich das Trend-Ausgabenwachstum sowie das jährlich notwendige Wachstum zum Einhalten der Schuldenbremse, jeweils preisbereinigt. Die entsprechenden notwendigen Konsolidierungen absolut und je Einwohnerin und Einwohner sind ebenfalls für 2010 angegeben.

Alle Bundesländer mit Ausnahme Berlins haben im Jahr 2010 eine Unterauslastung des Produktionspotentials vorzuweisen. Dabei schwanken die Werte um 2 Prozent, werden jedoch von Hamburg und Brandenburg deutlich unterschritten und von Baden-Württemberg, Bayern und dem Saarland deutlich überschritten. Größere Unterschiede ergeben sich beim Umfang der notwendigen Ausgabenkürzungen: Während Baden-Württemberg jährlich 0,12 Prozent der bereinigten Ausgaben sparen muss, liegen die meisten anderen Länder deutlich höher. Berlin und Brandenburg sind nur dann weniger betroffen wenn es gelingt, den bisherigen Konsolidierungspfad als „normal“ weiterzuführen und noch

leicht zu verschärfen. Kaum realisierbar dürften die Einsparnotwendigkeiten bei Bremen mit mehr als 4 Prozent der Ausgaben und beim Saarland und Thüringen mit über 2 Prozent der Ausgaben sein. Diese Kürzungen müssen bekanntlich Jahr für Jahr wiederholt werden – bis 2020.

Die Ausgaben je Einwohnerin und Einwohner, die einzusparen sind, sehen vergleichsweise harmlos aus. Allerdings ist hier mehreres zu beachten: Erstens sind jedes Jahr entsprechende Einsparungen vorzunehmen. In absoluten Beträgen (preisbereinigt) sinken die zusätzlichen Einsparungen zwar, dennoch sind diese nicht zu unterschätzen. Zum zweiten sind erhebliche Ausgaben der Länder fix und nicht kurzfristig zu ändern. Dass den Ländern inzwischen bewusst ist, vor welcher Herkulesaufgabe sie stehen, zeigt die Ablehnung der BAföG-Erhöhung im Bundesrat am 4. Juni. Der Kostenpunkt der BAföG-Erhöhung ist für sich genommen nicht sonderlich hoch, aber er bindet die Länder

und erschwert so weiter das Erreichen der Schuldenbremse.

7.7 Konsolidierungsbedarf – Angaben der Länder

Ein Teil der Länder gibt selbst ein strukturelles Defizit an. Die Methoden zur Ermittlung desselben sind jedoch nicht offen gelegt und es ist auch unklar, ob diese vom Stabilitätsrat akzeptiert werden. Die Länder ermitteln dabei entweder ein strukturelles Defizit im Jahr 2010 und wollen davon jährlich ein Zehntel abbauen (Mecklenburg-Vorpommern, Saarland, Schleswig-Holstein, Bremen) oder sie ermitteln Ausgabenpfade (Baden-Württemberg, Berlin). Das Verfahren der Ausgabenpfade ist die saubere Variante, da sich das strukturelle Defizit mit der Wirtschaftsentwicklung ändert, d.h. auch vom künftigen Wirtschaftswachstum abhängig ist. Die Zehntel-Variante unterstellt ein stabiles strukturelles Defizit, das es abzutragen gilt. Damit werden jedoch Reaktionen auf konjunkturelle Entwicklungen gerade nicht mehr ermöglicht.

Baden-Württemberg rechnet unterschiedliche Szenarien durch und kommt zu dem Ergebnis, dass es nur bei den ungünstigsten Annahmen zu einem strukturellen Defizit im Jahr 2020 kommt. In der hier durchgeführten Simulation hat Baden-Württemberg mit einem strukturellen Defizit zu rechnen, dieses ist jedoch vergleichsweise gering, so dass die Annahmen der mittelfristigen Finanzplanung und der in dieser Studie durchgeführten Berechnung vergleichbar sind.

Mecklenburg-Vorpommern kommt zu einem strukturellen Defizit für die Jahre bis 2013, weiter sind die Werte nicht angegeben. 2013 liegt dieses Defizit bei 311 Mio.

Euro, in der vorliegenden Studie ergeben sich rund 300 Mio. Euro, allerdings preisbereinigt. Unklar ist jedoch, ob Mecklenburg-Vorpommern davon ausgeht, dass dieses strukturelle Defizit bei einer Trendfortschreibung deutlich auf knapp 600 Mio. preisbereinigt wächst, wie in der Simulation dieses Gutachtens.

Das **Saarland** geht im Jahr 2010 von einem strukturellen Defizit von 718 Mio. Euro aus und liegt damit über dem in dieser Studie ermittelten Wert von knapp 630 Mio. Euro. Das Saarland will dieses Defizit jährlich um zehn Prozent reduzieren, so dass in Summe in etwa das in der vorliegenden Studie ermittelte notwendige Einsparvolumen erreicht wird.

Schleswig-Holstein geht von einem strukturellen Defizit von 1,25 Mrd. Euro aus, eine Berechnung für dieses Land ist auf Grund fehlender aktueller Daten nicht durchgeführt worden.

Berlin geht davon aus, dass die Ausgaben nicht preisbereinigt lediglich noch um 0,3 Prozent jährlich steigen dürfen. In diesem Gutachten wird tendenziell von einer stärkeren Schrumpfung ausgegangen, wobei die Differenz auch von der unterstellten Inflation abhängig ist.

Bremen unterstellt in seiner mittelfristigen Finanzplanung ein strukturelles Defizit von 500 Mio. Euro. Die Einsparungen von 50 Mio. Euro jährlich reichen nach den hier durchgeführten Berechnungen jedoch nicht aus, da die Einsparungen bei (preisbereinigt) etwa 120 Mio. Euro im Jahr liegen müssten. Dieser Einschätzung kommt entgegen, dass der Bremische Senat den haushaltspolitischen Handlungsbedarf in einer Vorlage vom März 2010 beträchtlich korrigieren musste. Darin heißt es: „Das

Finanzierungsdefizit des Stadtstaates im Jahr 2010 wird voraussichtlich gut 1 Mrd. Euro betragen. Die jährlichen Abbauschritte müssten daher – ohne Konjunkturbereinigung - insgesamt die Finanzierungslücke im Haushalt um rd. 100 Mio. Euro pro Jahr verringern (Die Senatorin für Finanzen 2010, S. 5).

Es ist möglich, dass das Land die Konsolidierungshilfe zumindest zum Teil in die Berechnungen miteinbezogen hat, was im vorliegenden Gutachten nicht geschehen ist, da davon ausgegangen wird, dass das strukturelle Defizit ohne die Hilfen abzubauen ist.

7.8 Rechtliche Umsetzungsschritte in den Ländern

Die Mehrzahl der Bundesländer unternimmt derzeit keine Umsetzungsschritte, indem die Vorgaben der Schuldenbremse in die Landesverfassung bzw. Landeshaushaltsordnung (LHO) übernommen werden. Sechs Bundesländer (Berlin, Brandenburg, Saarland, Mecklenburg-Vorpommern, Hamburg und Bremen) lassen keine Absicht erkennen, die Schuldenbremse zu implementieren bzw. gehen dezidiert davon aus, dass dies bis 2020 nicht notwendig ist (Berlin). Schleswig-Holstein hat die Schuldenbremse in die Landesverfassung übernommen. In Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Hessen haben die CDU-FDP-Landesregierungen mitgeteilt, dass sie eine der Schuldenbremse analoge Regelung in der Landesverfassung implementieren wollen. In NRW ist diese Verfassungsänderung an der fehlenden Zustimmung von SPD und Grünen gescheitert. In Hessen hat die Landesregierung ebenso wie in Niedersachsen im Parlament noch keine konkrete Gesetzesvorlage eingebracht.

In einigen Bundesländern (Bayern Baden-Württemberg, Sachsen und Thüringen) haben bereits vor der Föderalismusreform II neue Kreditbegrenzungen auf der Ebene einer Änderung der Landeshaushaltsordnung stattgefunden. Diese haben jedoch keineswegs zu einem weitreichenden Neuverschuldungsverbot geführt. Die gelegentlich kolportierte Einschätzung, dass hier die Schuldenbremse quasi antizipiert wurde, ist demnach so nicht zutreffend. In allen genannten Ländern ist sowohl eine konjunkturelle Kreditaufnahme mit Bezug auf das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht als auch zum Ausgleich von Steuerausfällen – also strukturellen Einnahme/Ausgabedifferenzen – möglich. Die genannten Regelungen entsprechen demnach nicht dem strikten strukturellen Neuverschuldungsverbot der Föderalismusreform II.

In Thüringen ist, ebenso wie in Niedersachsen, nicht damit zu rechnen, dass die Landesregierung angesichts der Mehrheitsverhältnisse eine Verfassungsänderung durchsetzen kann. In Schleswig-Holstein und NRW liegen den Landtagen konkrete Umsetzungsvorschläge (Verfassungsänderungen) vor, es ist aber derzeit nicht mit einer qualifizierten Mehrheit dafür zu rechnen. In Hessen hat sich die Koalition zur Implementierung der Schuldenbremse verpflichtet, ohne aber bisher konkrete Vorschläge zu machen.

7.8.1 Länder mit Anspruch auf Konsolidierungshilfen

Fünf Länder haben einen Anspruch auf Konsolidierungshilfen nach Art. 143d GG. Dazu müssen gemäß §2 Konsolidierungshilfegesetz den Nachweis erbringen, ab 2011 ihre strukturellen Finanzierungsdefizite (Referenzjahr: 2010) um jährlich 10 Prozent zu reduzieren. Sie unterliegen der

Haushaltsüberwachung durch den Stabilitätsrat.

Berlin: Es sind derzeit keine rechtlichen Umsetzungsschritte in der LHO und der Verfassung geplant. Der Senat von Berlin sieht derzeit keinen Handlungsbedarf auf Rechtssetzungsebene bis zum Haushaltsjahr 2020: „Weil bis zu diesem Zeitpunkt die derzeitigen landesrechtlichen Regelungen zur Schuldenbegrenzung fortbestehen, ist eine frühere Anpassung der Landesverfassungen und Landeshaushaltsordnungen zwar denkbar, aber keineswegs zwingend.“ In der mittelfristigen Finanzplanung gibt es eine allgemeine Orientierung, die Ausgaben auf einem niedrigen Niveau zu halten: „Die Beschränkung der Ausgabenzuwächse auf durchschnittlich 0,3 % pro Jahr ab 2012 soll auch sicherstellen, dass Berlin die Voraussetzungen für den Erhalt von Konsolidierungshilfen erfüllen kann.“ Der Senat rechnet mit einem jährlichen Konsolidierungsbedarf von 250 Mio. Euro (ohne Konjunkturbereinigung).

Bremen: Der Senat hat einen Beschluss zur Umsetzung der Ergebnisse der Föderalismuskommission II in der Freien Hansestadt Bremen gefasst, mit dem Ziel, jährlich 100 Mio. Euro bis 2020 einzusparen. Änderungen des Haushaltsrechts sind derzeit nicht absehbar.

Saarland: Ein Zeitplan für rechtliche Umsetzungsschritte ist nicht bekannt. Während sich andere CDU-geführte Koalitionen öffentlichen zur Implementierung der Schuldenbremse in Verfassung und LHO bekennen, heißt es in der saarländischen Koalitionsvereinbarung lediglich, dass man sich zum „nachhaltigen Abbau der Neuverschuldung“ bekennt. Die Schuldenbremse findet zwar Erwähnung, jedoch mit der Einschränkung, dass sich das Saarland beim

Abbau der Defizite am Prinzip der gleichwertigen Lebensverhältnisse nach Art. 72 GG orientieren will. In der mittelfristigen Finanzplanung wird das Ziel formuliert, das strukturelle Defizit im Landeshaushalt in zehn Jahresschritten um jährlich 10 Prozent zu senken. Demzufolge geht die Regierung davon aus, dass das Defizit ab 2011 um jährlich 72 Mio. Euro abgesenkt werden soll. Zur Erarbeitung entsprechender Sparmaßnahmen soll eine Kommission eingesetzt werden.

Sachsen-Anhalt plant, die Schuldenbremse in die Landeshaushaltsordnung zu übernehmen. Das Finanzministerium erklärte dazu in einer Pressemitteilung vom Mai 2010: „Neue Schulden dürfen ab 2013 nur bei konjunkturell bedingter erheblicher Beeinträchtigung der Finanzlage des Landes, bei Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen aufgenommen werden. Außerdem muss ein verbindlicher Tilgungsplan aufgestellt werden. Ein Tilgungskonzept wird künftig Bestandteil der mittelfristigen Finanzplanung sein.“ Außerdem soll eine Steuerschwankungsreserve in den Haushalt eingestellt werden.

Schleswig-Holstein: In Schleswig-Holstein haben sich CDU und FDP in ihrer Koalitionsvereinbarung zur Verankerung der Schuldenbremse in der Landesverfassung und einer Klage gegen die Schuldenregel des Grundgesetzes verständigt. Die Verfassungsänderung ist im Mai 2010 mit den Stimmen der SPD, der Grünen und des SSW vollzogen worden.

7.8.2 Länder, die eigene Schuldenbegrenzungsregelungen bereits umgesetzt haben

Bayern: In der seit 2006 geltenden Bayerischen Haushaltsordnung ist bereits festgelegt, dass die Einnahmen und Ausgaben

ohne Kredite ausgeglichen werden sollen. Dies wird zuweilen so interpretiert, als ob das zentrale Ziel der Schuldenbremse bereits in das bayerische Haushaltsrecht übernommen worden sei. Dem ist nicht so. Vielmehr orientiert sich die Bayerische Haushaltordnung unmissverständlich an dem investiven Staatsverschuldungsbegriff, der mit der Föderalismusreform II gerade abgeschafft wurde. Allerdings mit der Einschränkung, dass Kredite nur aus einem „schwerwiegenden Grund“, etwa dem Erfordernis des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts, nur in der Höhe der Investitionen aufgenommen werden können.¹⁸ Darüber hinausreichende Schritte sind frühestens mit dem Doppelhaushalt 2011/12 zu erwarten. In Bayern ist ein Volksentscheid nötig, um die Verfassung zu ändern.

Baden-Württemberg: Die Landeshaushaltsordnung wurde 2007 geändert; die Gesamtverschuldung soll auf dem Niveau von 2007 eingefroren werden. Eine Kreditaufnahme ist aus konjunkturpolitischen Gründen in Höhe der Investitionen sowie bei Steuerausfällen von mehr als einem Prozent zulässig; weiterhin sind Tilgungspläne mit siebenjähriger Laufzeit vorgesehen.¹⁹ Der ehemalige Ministerpräsident

¹⁸ §18, BHO: „Soweit eine Kreditaufnahme notwendig ist, um den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen oder aus einem vergleichbar schwerwiegenden Grund, dürfen Einnahmen aus Krediten bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden; höhere Einnahmen aus Krediten sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts.“

¹⁹ §18, Abs. 2 LHO: „Soweit eine Kreditaufnahme notwendig ist, um den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder einem vergleichbar schwerwiegenden Grund Rechnung zu tragen, dürfen Einnahmen aus Krediten bis zur Höhe der Summe der Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden. Höhere Einnahmen aus Krediten sind nur zulässig zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts; in diesen Fällen ist im Gesetzge-

Oettinger hatte angekündigt, das Thema der Implementierung im Jahr 2010 auf die politische Tagesordnung zu setzen. Die Haltung des neuen Ministerpräsidenten Mappus dazu ist noch nicht bekannt.

Thüringen: Die Thüringer Landeshaushaltsordnung ist im Juli 2009 geändert worden; wobei die Änderung erstmals 2011 Anwendung finden soll. §18 LHO besagt, dass der Haushalt grundsätzlich ohne Kredite auszugleichen ist. Allerdings ist eine Reihe von Ausnahmen zugelassen,²⁰ insbesondere bei überdurchschnittlichen Steuerausfällen sowie Naturkatastrophen. Ferner ist ein Tilgungsplan mit Fünfjahresfrist vorzulegen. Eine Verfassungsänderung war beabsichtigt, ist aber gescheitert.

bungsverfahren zur Feststellung des Haushaltsplans insbesondere darzulegen, dass

1. das gesamtwirtschaftliche Gleichgewicht ernsthaft und nachhaltig gestört ist oder eine solche Störung unmittelbar bevorsteht und
2. die erhöhte Kreditaufnahme dazu bestimmt und geeignet ist, die Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abzuwehren.“

§18 Abs. 3 „Eine über den am 31. Dezember 2007 erreichten Betrag hinaus gehende Kreditaufnahme ist nur zulässig

1. bei einem Rückgang der Steuereinnahmen des Landes um mindestens 1 Prozent gegenüber dem Vorjahr oder
2. bei Naturkatastrophen oder vergleichbar schwerwiegenden Situationen.“

Absatz 4: „Bei Kreditaufnahmen ist jeweils die Rückführung der Kreditmarktschulden in einem Tilgungsplan verbindlich festzulegen. Die Rückführung hat zeitnah zu erfolgen, spätestens jedoch innerhalb von 7 Jahren.“

²⁰ §18 (2) lautet: „Ausnahmen hiervon sind nur zulässig

1. zum Ausgleich von Einnahmeausfällen bis zu der Höhe, in der die geplanten Einnahmen aus Steuern und Zuweisungen nach Artikel 107 Abs. 1 und 2 Satz 1 und 2 des Grundgesetzes den Durchschnitt der entsprechenden kassenmäßigen Einnahmen der drei dem Jahr der Haushaltsaufstellung vorangegangenen Jahre unterschreiten,
2. zum Ausgleich eines außerordentlichen Finanzbedarfs infolge von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen und seine Finanzlage erheblich beeinträchtigen. Diese Ausnahmen sind von der Landesregierung im Entwurf des Haushaltsgesetzes gesondert klarzustellen.“

Es ist nicht davon auszugehen, dass in Kürze ein neuer Versuch unternommen wird.

Sachsen: Die LHO ist zum 1.1.2009 geändert worden. Die Kreditermächtigungsregeln orientieren sich an dem bayerischen Modell, einschließlich der Fünfjahresfrist bei der Tilgung. Allerdings sind Kredite zum Ausgleich von Steuerausfällen erst ab einem Minus von 3 Prozent erlaubt. Der Schuldenstand soll auf dem Niveau von 2008 gehalten werden.

7.8.3 Länder, in denen beabsichtigt ist, die Schuldenbremse in die Landesverfassung zu übernehmen

Nordrhein-Westfalen: Die Landesregierung hat eine Verfassungsänderung zur Implementierung der Schuldenbremse eingebracht: „Letztmalig für das Haushaltsjahr 2019 dürfen die Einnahmen aus Krediten entsprechend den Erfordernissen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts in der Regel nur bis zur Höhe der Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen in den Haushaltsplan eingestellt werden (...). Die jährlichen Haushalte des Landes sind so aufzustellen, dass im Haushaltsjahr 2020 die Vorgabe des Artikels 109 Absatz 3 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland erfüllt wird.“ Die SPD-Fraktion hat den Gesetzentwurf der Regierung als „untauglich“ verworfen. „Dieser Entwurf ist ein reines Ablenkungsmanöver von Rekordschuldenminister Linssen“, so die haushaltspolitische Sprecherin Gisela Walsken in einer Pressemitteilung vom 25.2.2010.

Niedersachsen: Die Landesregierung ist durch die Landtagsmehrheit dazu aufgefordert worden die Verfassung im Sinne eines Neuverschuldungsverbotes zu ändern. Die Regierungskoalition verfügt je-

doch nicht über die für Verfassungsänderungen notwendige Zweidrittelmehrheit, mit einer Zustimmung von SPD und Linken ist nicht zu rechnen. Derzeit wird im Finanzministerium die Änderung der Landeshaushaltsordnung vorbereitet; demnach soll der Haushalt ohne Kredite ausgeglichen werden; allerdings wird auch an der Gestaltung einer konjunkturellen Komponente gearbeitet.

Hessen: Die Koalitionsvereinbarung von CDU und FDP sieht vor, dass ein Verschuldungsverbot in die Landesverfassung eingeführt werden soll. Eine Verfassungsänderung bedarf jedoch der Zustimmung per Volksentscheid. Bisher sind noch keine konkreten Schritte dazu in die Wege geleitet worden.

Rheinland-Pfalz: Es gibt einen Beschluss der Fraktionen von SPD, CDU und FDP vom Juni 2009, in dem zum Einen schwere verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Art und Weise der Übertragung der Schuldenbremse auf die Länder geäußert werden; zum Anderen wird erklärt, dass der Landtag die Zielsetzung der Schuldenbremse teilt und eigene Maßnahmen zu ihrer Umsetzung ergreifen wird. Es ist eine fraktionsübergreifenden Arbeitsgruppe eingerichtet worden, um die landesrechtliche Verankerung einer eigenen Schuldenregel zu beraten.

7.8.4 Länder, die bislang keine haushalts- bzw. verfassungsrechtlichen Maßnahmen planen

Mecklenburg-Vorpommern: Im Juli wurde eine interfraktionelle Arbeitsgruppe eingesetzt, die übereingekommen ist, keine Landesverfassungsänderung vorzuschlagen.

Brandenburg: Die Landesregierung will bis 2014 die Nettoneuverschuldung auf Null reduzieren. Es sind darüber hinaus keine haushalts- bzw. verfassungsrechtlichen Maßnahmen geplant.

Hamburg: Rechtliche Umsetzungsschritte sind derzeit nicht erkennbar; Bürgermeister Ole von Beust kündigte nach der Steuerschätzung jedoch ein einschneidendes Sparprogramm für die Hansestadt an.

8 Flächenländer

8.1 Baden-Württemberg

Baden-Württemberg lebt zu einem erheblichen Teil von seinen Exporten und produziert in überdurchschnittlichem Ausmaß Investitionsgüter. Daher ist das Land durch den Einbruch der Konjunktur in besonderem Ausmaß betroffen. Der Rückgang des BIP betrug 2009 gegenüber dem Vorjahr real 7,4 Prozent, was deutlich über dem bundesweiten Rückgang von 5,0 Prozent liegt (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010). Allerdings erhofft sich Baden-Württemberg auch eine besonders zügige Erholung: Bereits im Jahr 2010 soll die gesamtwirtschaftliche Entwicklung Deutschlands wieder erreicht oder gar übertroffen werden (vgl. Finanzministerium Baden-Württemberg 2010a, S. 8).

Baden-Württemberg zeichnet sich durch einen vergleichsweise geringen Schuldenstand je Einwohnerin und Einwohner aus. Mit knapp 3.900 Euro liegt das Land deutlich unter dem Durchschnitt der Länder (knapp 5.900 Euro). Lediglich Bayern und Sachsen weisen einen geringeren Schuldenstand pro Kopf aus. Zudem wurde im Jahr 2008 – erstmals seit 35 Jahren – ein Haushalt ohne Nettokreditaufnahme aufgestellt, gleiches gilt auch für 2009 (vgl. ebd., S. 10).

Das Land Baden-Württemberg ging nach der Steuerschätzung 2009 von Steuermindereinnahmen von mehr als 6 Mrd. Euro (für die Jahre 2009 bis 2012) aus (vgl. Finanzministerium Baden-Württemberg 2009). Nach der neuesten Steuerschätzung werden für die Jahre 2010 bis 2013 noch einmal Mindereinnahmen in Höhe von 150 Mio. Euro angenommen (vgl. Finanz-

ministerium Baden-Württemberg 2010b). In der mittelfristigen Finanzplanung wird bei den Steuereinnahmen ein Rückgang von 9,7 Prozent zwischen dem Ist 2008 und 2009 angegeben, 2011 liegen die Steuereinnahmen 11,6 Prozent unter dem Wert des Jahres 2008, 2013 noch immer um 5,4 Prozent (vgl. Finanzministerium Baden-Württemberg 2010a, S. 13).

8.1.1 Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung

Die mittelfristige Finanzplanung des Landes Baden-Württemberg für die Jahre 2009 bis 2013 liegt aktuell in einer Fassung vom Februar 2010 vor und ist damit sehr aktuell. Dennoch ist für 2009 noch ein Schätzwert für die wirtschaftliche Entwicklung enthalten, bevor ab 2010 die aktuellen Prognosewerte des Bundes übernommen werden (vgl. Finanzministerium Baden-Württemberg 2010a, S. 7ff.).

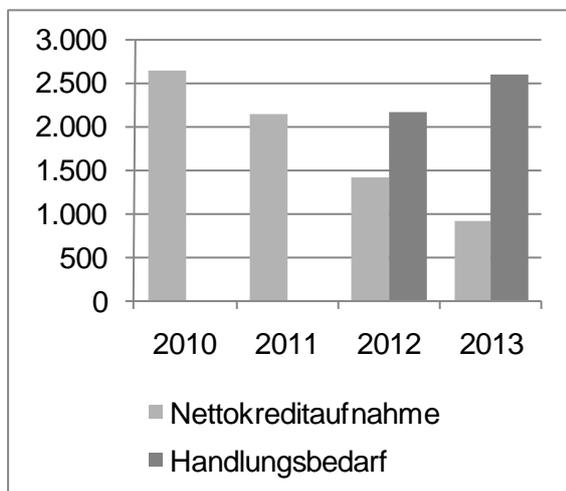
| | |
|------|---------------|
| 2009 | – 8,0 Prozent |
| 2010 | + 1,2 Prozent |
| 2011 | + 1,9 Prozent |
| 2012 | + 1,9 Prozent |
| 2013 | + 1,9 Prozent |

Baden-Württemberg rechnet sich jedoch gute Chancen aus, bald wieder schneller zu wachsen als die Bundesrepublik insgesamt. Ob dies angesichts der dramatischen Sparpakete im Euro-Raum, die sich auch auf die deutschen Exporte niederschlagen dürften, realistisch ist, bleibt abzuwarten.

8.1.2 Haushaltslage und Kreditaufnahme

Die Kosten der Krise stellen sich in Baden-Württemberg durch einen besonders

heftigen Einbruch des Bruttoinlandsprodukts und – damit verbunden – einem erheblichen Rückgang der Steuereinnahmen dar. Zudem sind die Staatsausgaben nicht ohne weiteres an diesen dramatischen Einbruch bei den Steuereinnahmen (-9,7 Prozent im Jahr 2009 ggü. 2008) anzupassen. Durch diese Entwicklung sieht sich Baden-Württemberg nach zwei Jahren ohne Nettokreditaufnahme ab 2010 wieder zur Aufnahme von Krediten gezwungen. Hinzu kommen erhebliche Handlungsbedarfe in der mittelfristigen Finanzplanung, deren Auflösung zumindest fraglich ist.

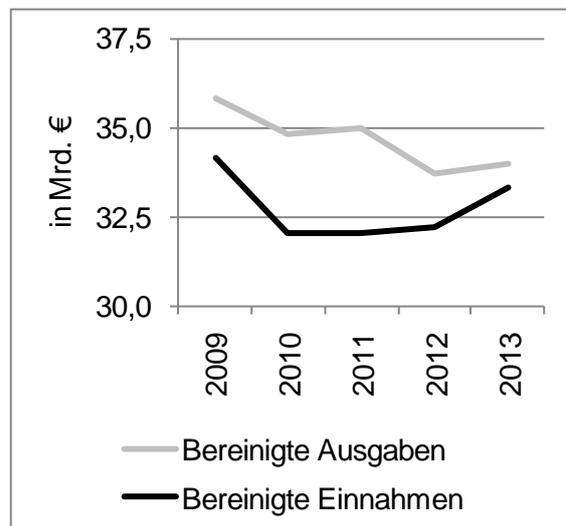


Quelle: Finanzministerium Baden-Württemberg (2010a, S. 10f.)

Abbildung 15: Nettokreditaufnahme und Handlungsbedarfe des Landes Baden-Württemberg 2010 – 2013

Die der Abbildung 15 zu entnehmenden Werte sind bei der Nettokreditaufnahme der obere angegebene Wert des Finanzministeriums, bei den Handlungsbedarfen der untere angegebene Wert. Es wird jedoch deutlich, dass eine Rückführung der Nettokreditaufnahme nur möglich ist, wenn die Handlungsbedarfe und globalen Minderausgaben tatsächlich aufgelöst werden. Diese Summe aus globalen Minderausgaben und Handlungsbedarfen liegt 2012 und 2013 bei über 3 Mrd. Euro.

Für die Planungsjahre liegen die bereinigten Ausgaben immer über den bereinigten Einnahmen, wie Abbildung 16 zu entnehmen ist. Zwar nähern sich die beiden Kurven zum Ende des Planungszeitraums einander an, allerdings sind einerseits die Handlungsbedarfe zu berücksichtigen, andererseits ist für die Neuverschuldung in Baden-Württemberg ein Tilgungsplan vorzulegen. Dieser sieht vor, dass mit der Tilgung der Nettokreditaufnahme der Jahre 2010 im Jahr 2014 begonnen wird, die Nettokreditaufnahme des Jahres 2011 soll ab 2015 zurückbezahlt werden. Damit kommen zusätzliche (Tilgungs-)Ausgaben auf das Land zu.

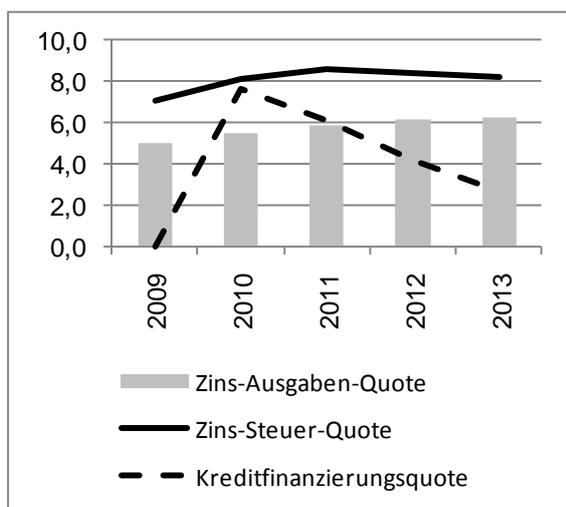


Quelle: Finanzministerium Baden-Württemberg (2010a, S. 25 und 60)

Abbildung 16: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben für Baden-Württemberg 2009 – 2013

Die Kreditaufnahme des Landes ist in den vorherigen Kapiteln bereits benannt worden, ebenso wurde auf die erheblichen Handlungsbedarfe hingewiesen. Auch ohne diese Handlungsbedarfe – jedoch unter Annahme der höheren Werte, die das Finanzministerium in der mittelfristigen Finanzplanung angibt – ergeben sich die in Abbildung 17 dargestellten Haushaltskennzahlen. Die Kreditfinanzierungsquote steigt

dabei von einem Wert von Null im Jahr 2009 deutlich an und geht dann langsam wieder zurück. Diese Planung beinhaltet jedoch das Auflösen der in der Finanzplanung angegebenen Handlungsbedarfe. Die Zins-Steuer-Quote und die Zins-Ausgaben-Quote steigen in der Tendenz an, was der krisenbedingten Kreditaufnahme geschuldet ist. Diese Quoten reagieren etwas langsamer als die Kreditfinanzierungsquote auf Veränderungen.



Quelle: Finanzministerium Baden-Württemberg 2010a; eigene Berechnungen

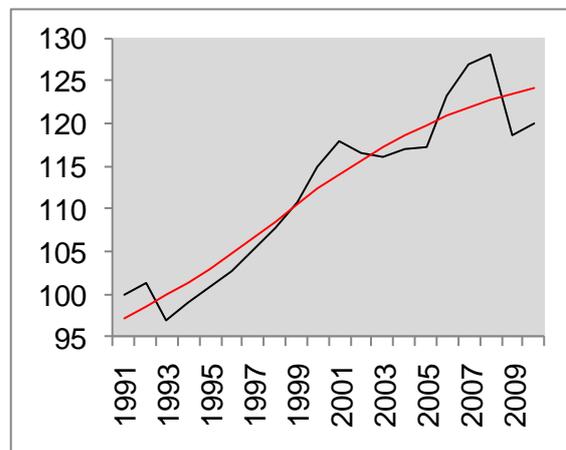
Abbildung 17: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2009-2013 in Baden-Württemberg

Insgesamt ist die Situation in Baden-Württemberg vergleichsweise gut, was an der Ausgangsposition des Bundeslandes liegt. Allerdings gibt es erhebliche Zweifel an der Auflösung der Handlungsbedarfe. Die Zweifel werden auch dadurch genährt, dass laut dem Finanzministerium Baden-Württemberg (2010a, S. 18) 98 Prozent der Sachausgaben durch Gesetze, Verordnungen und andere rechtliche Verpflichtungen bereits heute festgelegt sind.

8.1.3 Konsolidierungsbedarf

In der mittelfristigen Finanzplanung bekennt sich Baden-Württemberg zur Schul-

denbremse des Grundgesetzes. Es werden vier Modellrechnungen vorgelegt, die jeweils von Einnahmesteigerungen ab dem Jahr 2014 ausgehen, die dem durchschnittlichen Wachstum der Jahre 2000 bis 2008 entsprechen. Zudem werden unterschiedliche Steigerungen der Ausgabenrate vorgesehen (nominal: +1 Prozent bzw. +2 Prozent). Nur, wenn das höhere Ausgabenwachstum eintrifft und die Handlungsbedarfe nicht aufgelöst werden können besteht nach diesen Rechnungen im Jahr 2020 noch ein strukturelles Defizit (vgl. Finanzministerium Baden-Württemberg 2010a, S. 12).



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010; eigene Berechnungen

Abbildung 18: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Baden-Württemberg

Mit Hilfe des Hodrick-Prescott-Filters und einem angenommenen realen Wirtschaftswachstum von 1,2 Prozent im Jahr 2010 errechnet sich eine Unterauslastung des baden-württembergischen Produktionspotentials von 3,3 Prozent. Anhand der in Kapitel 6.2 beschriebenen Verfahren zur Ermittlung der Budgetsensitivität ergibt sich für Baden-Württemberg ein Wert von 0,093 Prozent, so dass das konjunkturelle Defizit 0,31 Prozent des BIP oder 1.062 Mio. Euro beträgt. Bei einem Finanzierungsdefizit des

Jahres 2010 von 2.627 Mio. Euro ergibt sich demnach ein strukturelles Defizit von 1,56 Mrd. Euro.

In der Folge wurde nun das BIP-Wachstum der mittelfristigen Finanzplanung fortgeschrieben und ab 2014 die durchschnittlichen BIP-Wachstumswerte von 1999 bis 2008 übernommen. Zudem wird ab 2014 ein reales Einnahmewachstum unterstellt, dass der durchschnittlichen Entwicklung von 1999 bis 2008 entspricht (+0,9 Prozent), beim Ausgabenwachstum wird analog verfahren (real: +0,4 Prozent). Ferner wird zunächst davon ausgegangen, dass die Handlungsbedarfe der mittelfristigen Finanzplanung tatsächlich umgesetzt werden können.

Das Land Baden-Württemberg hätte nach diesen Annahmen im Jahr 2020 ein strukturelles Defizit von 342 Mio. Euro. Um dieses abzubauen dürften die Ausgaben nicht – wie in der Projektion – um jährlich 0,31 Prozent real zurückgehen, sondern sie müssten jährlich um 0,43 Prozent zurückgehen. Das Land müsste demnach jährlich auf 0,12 Prozent der Ausgaben verzichten, die es bei einer Fortschreibung beibehalten könnte. Dies entspricht im Jahr 2010 einem Betrag von 39,6 Mio. Euro.

Anders sieht es aus, wenn die Handlungsbedarfe für das Jahr 2012 und 2013 nicht aufgelöst werden können, da das strukturelle Defizit 2020 sich dann auf 2,85 Mrd. Euro beläuft. Dann müsste Baden-Württemberg das reale Ausgabenwach-

tum pro Jahr von 0,5 Prozent auf -0,4 Prozent reduzieren und seine Ausgaben jährlich um 0,9 Prozent kürzen. Diese Kürzungen entsprechen im Jahr 2010 knapp 319 Mio. Euro.

Ein weiteres Risiko besteht durch den Tilgungsplan für die Nettokreditaufnahme. Hier werden 2014 zunächst 400 Mio. Euro zur Tilgung fällig, ab 2015 bis 2018 dann jeweils etwa 1 Mrd. Euro (vgl. Finanzministerium Baden-Württemberg 2010a, S. 13). Diese Tilgungsleistungen sind an anderer Stelle einzusparen. Das Ausgabenwachstum ist demnach noch deutlich stärker zu begrenzen als bereits angenommen.

8.1.4 Politikansätze

Baden-Württemberg verlässt sich auf seinen starken Export. Diese Strategie birgt angesichts der derzeitigen Entwicklung erhebliche Risiken. Ansonsten werden keine konkreten Aussagen zur Politik der kommenden Jahre in der mittelfristigen Finanzplanung getätigt.

Das Land Baden-Württemberg steht, verglichen mit den anderen Bundesländern, relativ gut da. Bei einer normalen konjunkturellen Entwicklung ist es dennoch notwendig, die Handlungsbedarfe von über 4,7 Mrd. Euro und die Tilgungen der Nettokreditaufnahmen 2010 und 2011 (zusammen weitere 4,8 Mrd. Euro) einzusparen. Insofern ist es zwar möglich, jedoch nicht sicher, dass Baden-Württemberg die Regeln der Schuldenbremse im Jahr 2020 einhält.

8.2 Bayern

Der Freistaat Bayern weist im Bundesländervergleich die besten Daten bei der Verschuldung aus. So hat Bayern die geringste Verschuldung am Kreditmarkt je Einwohnerin und Einwohner. Mit 1.767 Euro pro Kopf liegt das Land weit unter dem Durchschnitt der Länder. In der Folge muss Bayern auch die geringsten Mittel zur Bedienung von Kreditmarktschulden (Zinsen) aufbringen, so dass ein größerer Anteil des Haushalts für andere Zwecke zur Verfügung steht. Auch verfügte Bayern in den vergangenen Jahren über das kräftigste Anwachsen der Wirtschaftsleistung aller westdeutschen Flächenländer.

Die Wirtschaftskrise hat in Bayern dennoch erhebliche Spuren hinterlassen. Einerseits sind – wie in den anderen Ländern auch – die Steuereinnahmen erheblich zurückgegangen. Auf Basis der Steuererschätzung vom November 2009 geht Bayern in der mittelfristigen Finanzplanung von einem Rückgang der Steuereinnahmen von 7,6 Prozent im Jahr 2010 (ggü. 2009) aus (vgl. Bayerisches Staatsministerium der Finanzen 2009, S. 40).

Eine besondere Belastung entsteht dem Freistaat Bayern durch die Kreditaufnahme für die außerordentliche Kapitalzuführung zur Stützung der Bayerischen Landesbank in Höhe von 10 Mrd. Euro. Dieser Kredit ist in einem gesonderten Posten des Haushalts verbucht. Rechnet man diese Schulden zu den Schulden des allgemeinen Haushalts, dann steigt die Verschuldung je Einwohnerin und Einwohner auf etwa 2.600 Euro (Vgl. ebd., S. 18). Inwieweit durch die BayernLB weitere Risiken bestehen bleibt abzuwarten.

Der Freistaat versucht die Krise weitestgehend ohne Nettokreditaufnahme zu überbrücken. Dazu sind einerseits Entnahmen aus Rücklagen geplant, andererseits werden erhebliche Konsolidierungsbedarfe (2011: 3,4 Mrd. Euro; 2012: 2,6 Mrd. Euro und 2013: 2,2 Mrd. Euro) genannt. Eine Nettokreditaufnahme soll lediglich im Jahr 2011 in Höhe von 0,8 Mrd. Euro erfolgen. Diese dient der Erfüllung einer Garantie zur Abschirmung der Verlustrisiken aus dem ABS-Investmentportfolio der BayernLB (vgl. ebd., S. 50).

8.2.1 Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung

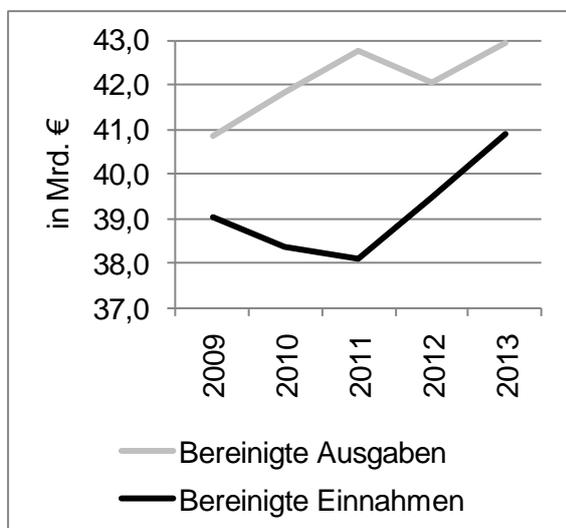
In der mittelfristigen Finanzplanung des Freistaats Bayern wird keine explizite Prognose über die erwartete wirtschaftliche Entwicklung gegeben. Allerdings wird auf die Gemeinschaftsdiagnose verwiesen und für 2010 das erwartete Wirtschaftswachstum von real 1,2 Prozent angegeben (vgl. Bayerisches Staatsministerium der Finanzen 2009, S. 11f.). Daher wird im Folgenden für die Jahre 2011 bis 2013 ein reales Wirtschaftswachstum von 1,9 Prozent real unterstellt, ohne dass dies in der mittelfristigen Finanzplanung explizit genannt wird. Insgesamt betrachtet sich der Freistaat nach wie vor als Wachstumsmotor in der Bundesrepublik. Insofern kann davon ausgegangen werden, dass das Land eher überdurchschnittliche Wachstumsraten erwartet. Der Ansatz von real 1,9 Prozent in den Jahren 2011 bis 2013 – wie ihn auch andere Länder wählen – ist daher vertretbar.

8.2.2 Haushaltslage und Kreditaufnahme

Die Kosten der Krise drücken sich in Bayern vor allem durch die Steuerminder-

einnahmen aus. Zudem sind die Kofinanzierungsausgaben der Konjunkturpakete zu berücksichtigen. Hierdurch fließen jedoch – wie bei den anderen Ländern auch – erhebliche Mittel des Bundes dem Freistaat zu.

Die Haushaltslage ist in Bayern weniger angespannt als in anderen Bundesländern. Der Freistaat versucht auch, die Krise weitgehend ohne neue Nettokreditaufnahme abzufedern. Allerdings sind hierzu Entnahmen aus Rücklagen notwendig sowie kleinere Veräußerungsgewinne. Zudem sind erhebliche Handlungsbedarfe nicht aufgelöst und es stellt sich die Frage, inwieweit eine Auflösung ohne Kreditaufnahme möglich ist. Derzeit scheint das Land davon auszugehen, diese Handlungsbedarfe ausgabenseitig auflösen zu können.



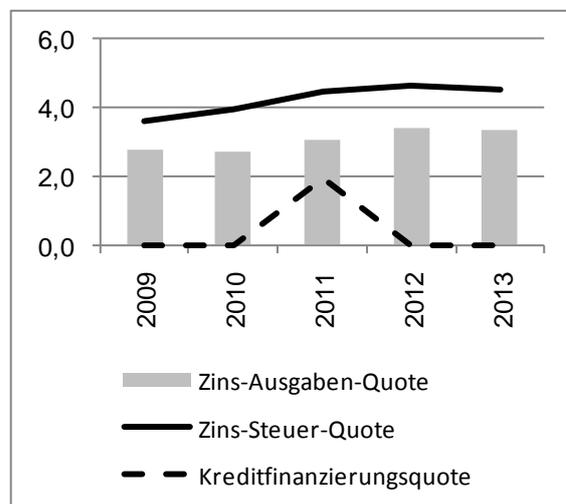
Quelle: Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2009, S. 62)

Abbildung 19: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben für Bayern – 2013

Abbildung 19 ist zu entnehmen, dass die bereinigten Ausgaben im gesamten Betrachtungszeitraum über den bereinigten Einnahmen liegen. Die Lücke wird zwar kleiner, kann jedoch nicht vollständig ge-

schlossen werden. Ein Großteil dieser Lücke soll durch die Entnahme aus Rücklagen, Fonds und Stöcken geschlossen werden.

Insgesamt wird die Krise derzeit demnach mit Maßnahmen aufgefangen, die nur eine bestimmte Zeit lang durchzuhalten sind. Geht man etwa davon aus, dass die entnommenen Rücklagen zu einem späteren Zeitpunkt auch wieder zugeführt werden sollen, dann verschafft man sich derzeit Handlungsspielraum, der später dann eingeschränkt werden muss.



Quelle: Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2009); eigene Berechnungen

Abbildung 20: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2009-2013 in Bayern

Auf Grund der vergleichsweise guten Situation des Freistaats Bayern fallen auch die Haushaltskennzahlen günstig aus. Die Kreditfinanzierungsquote hat nur im Jahr 2011 einen Wert ungleich Null, wemgleich abzuwarten bleibt, inwieweit die Konsolidierungsbedarfe tatsächlich umgesetzt werden können. Würde der Konsolidierungsbedarf komplett über Neuverschuldung finanziert, dann läge die Kreditfinanzierungsquote 2011 bei über 10 Prozent.

Die Zins-Ausgaben-Quote steigt ausweislich Abbildung 20 leicht an. Allerdings weist sie im Vergleich zu anderen Bundesländern auch am Ende des Planungszeitraumes einen geringen Wert aus. Auch die Zins-Steuer-Quote steigt an, was zum einen der steigenden Zinsbelastung geschuldet ist, zum anderen jedoch auch der abnehmenden Steuereinnahmen.

8.2.3 Konsolidierungsbedarf

Die mittelfristige Finanzplanung weist für die Jahre 2010 bis 2013 einen Konsolidierungsbedarf aus. Dieser beträgt (vgl. Bayerisches Staatsministerium der Finanzen 2009, S. 62) insgesamt ca. 8,2 Mrd. Euro:

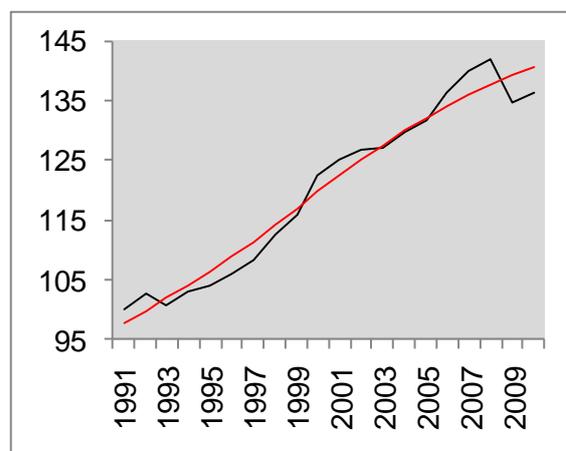
| | |
|------|-------------------|
| 2011 | 3.391,8 Mio. Euro |
| 2012 | 2.629,4 Mio. Euro |
| 2013 | 2.183,7 Mio. Euro |

Dieser Bedarf ist im Zahlenwerk des Finanzplans jedoch nicht umgesetzt (vgl. ebd., S. 8).

Im Folgenden soll der Konsolidierungsbedarf als Differenz zwischen bereinigten Ausgaben und bereinigten Einnahmen ermittelt werden. Über den HP-Filter wird zunächst die Unterauslastung der bayerischen Wirtschaft im Jahre 2010 ermittelt. In der Folge werden BIP-, Einnahme- und Ausgabeentwicklung nach Ende der Planungsperiode im langfristigen Trend fortgeschrieben und so das strukturelle Defizit für 2020 ermittelt. In einem zweiten Schritt wird das Verfahren erneut durchgeführt, wobei unterstellt wird, dass die Konsolidierungsbedarfe nicht aufgelöst werden können (sondern als zusätzliche Ausgaben aufscheinen).

Für das Jahr 2010 wird ein reales Wirtschaftswachstum von 1,2 Prozent unterstellt. Über die Anwendung des Hodrick-Prescott-Filters errechnet sich eine Unter-

auslastung der Wirtschaft von 3,1 Prozent im Jahr 2010. Über das in Kapitel 6.2 beschriebene Verfahren gelangt man zu einer Budgetsensitivität des Landes Bayern von 0,28 Prozent, so dass die konjunkturelle Verschuldung bei gut 1,2 Mrd. Euro liegt. Die Differenz zwischen bereinigten Ausgaben und bereinigten Einnahmen beträgt knapp 3,3 Mrd. Euro, so dass ein strukturelles Defizit von 2,1 Mrd. Euro ermittelt wird.



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010; eigene Berechnungen

Abbildung 21: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Bayern

Das Ausgabenwachstum in Bayern war in den vergangenen Jahren mit real 1,2 Prozent enorm. Dies ist vor allem auf einen Sprung im Jahr 2008 zurückzuführen. Daher führt ein Fortschreiben der Entwicklung bei langsamer steigenden Einnahmen (real +0,5 Prozent) zu einem erheblichen strukturellen Defizit im Jahr 2020 von knapp 4,9 Mrd. Euro. Die Ausgaben müssten erheblich gesenkt werden: Auf 1,3 Prozent der bereinigten Ausgaben (ggü. dem projizierten Pfad) wäre jährlich zu verzichten, um im Jahr 2020 ohne strukturelles Defizit dazustehen. Dies entspricht 540 Mio. Euro jedes Jahr. Betrachtet man nur die Jahre 1999 bis 2007 so ist das Ausgabenwachstum in Bayern real stagniert. Setzt man

dieses Ausgabenwachstum von Null in die Simulationsrechnung ein, so beträgt der Konsolidierungsbedarf zum Erreichen der strukturellen Nullverschuldung im Jahr 2020 noch 41,2 Mio. Euro im Jahr 2010. Die Ausgaben müssten real um 0,7 Prozent pro Jahr zurückgehen – im Trend schrumpfen sie jährlich um 0,37 Prozent. Die Einsparungen gegenüber dem angenommen Pfand betragen demnach jährlich 0,3 Prozent der bereinigten Ausgaben.

Wird nun unterstellt, dass die in der mittelfristigen Finanzplanung angegebenen Handlungsbedarfe nicht aufgelöst sondern in Form höherer Ausgaben kompensiert werden, so steigt der notwendige Konsolidierungsbedarf an. Die Ausgaben müssten dann real um 1,53 Prozent zurückgehen, es müssten jährlich 0,9 Prozent der Ausgaben eingespart werden. Der Konsolidierungsbedarf betrüge 2010 bereits 358 Mio. Euro.

8.2.4 Politikansätze

In der mittelfristigen Finanzplanung sind einige Maßnahmen genannt, die zu Einsparungen führen sollen. So werden bspw. die Zuführungen an einen Versorgungsfonds zu Absicherung der Versorgung der pensionierten Landesbediensteten auf dem Niveau des Vorjahres eingefroren – ursprünglich war ein Aufwuchs geplant. Zudem soll ein bereits 2005 begonnener Abbau von 9.000 Stellen im öffentlichen Dienst bis 2019 abgeschlossen werden. Insgesamt zeichnet sich die mittelfristige Finanzplanung durch eine Betonung der geplanten Investitionsausgaben aus.

Völlig unklar ist bei der Lektüre der Finanzplanung, wie die Konsolidierungsbedarfe umgesetzt werden sollen. Das Land Bayern scheint vor allem auf eine günstigere wirtschaftliche Entwicklung zu hoffen, so dass sich ein Teil der Probleme auswächst. Insgesamt sind in der Planung daher erhebliche Risiken vorhanden, zumal auch nicht abzuschätzen ist, ob bei der BayernLB weitere Ausfälle zu erwarten sind.

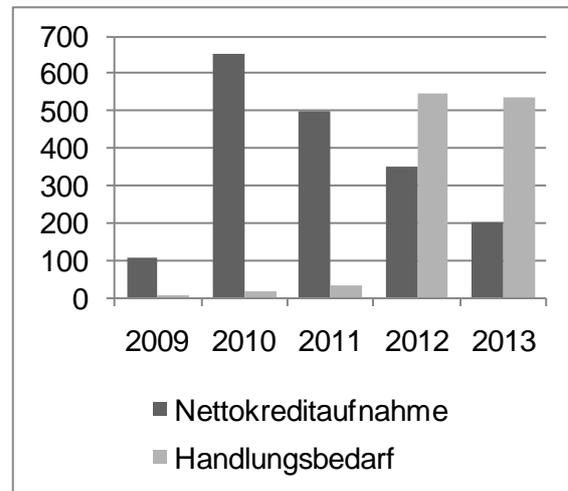
8.3 Brandenburg

Wie auch bei den anderen ostdeutschen Bundesländern ist die haushaltspolitische Lage vom Rückgang der Solidarpaktmittel (Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen - SoBEZ) geprägt. Diese machen derzeit rund 18 Prozent der Einnahmen des Landes aus, werden jedoch kontinuierlich bis 2019 zurückgefahren. Die gegenwärtige Ausgabenstruktur ist auf Dauer nicht tragfähig, fallen diese Mittel weg. „So hätten im Jahr 2008 (ohne SoBEZ-Einnahmen) in Brandenburg rd. 400 Mio. € eingespart werden müssen, um den negativen operativen Saldo der laufenden Rechnung auszugleichen“ (Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg 2010, S. 11).

Die Schulden des Landes Brandenburg pro Kopf liegen deutlich über dem bundesweiten Durchschnitt, und auch bei den ostdeutschen Flächenländern hat lediglich Sachsen-Anhalt eine höhere Verschuldung je Einwohnerin und Einwohner auszuweisen. Zwar ist es in den Haushaltsjahren 2007 und 2008 gelungen, ohne neue Schulden auszukommen. Dennoch ist die Pro-Kopf-Verschuldung auf Grund sinkender Bevölkerungszahlen weiter gestiegen. Ein erheblicher Teil dieser Schulden wurde zu Beginn der 1990er Jahre aufgenommen (vgl. ebd., S. 27).

Die Situation des Landes Brandenburg ist demnach einerseits durch einen erheblichen Schuldenstand gekennzeichnet. Andererseits verursacht der Bevölkerungsrückgang jährlich Mindereinnahmen von etwa 26 Mio. Euro. Drittens schließlich laufen die Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen für die neuen Bundesländer aus. Viertens sind im Haushalt erhebliche Handlungsbedarfe eingestellt, wenn das Ziel, ab 2014 einen Haushalt ohne Neuver-

schuldung vorlegen zu können, erreicht werden soll (vgl. ebd. S. 15).



Quelle: Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2010)

Abbildung 22: Nettokreditaufnahme und Handlungsbedarfe des Landes Brandenburg 2010 – 2013

Abbildung 22 sind die in der mittelfristigen Finanzplanung angegebenen Werte für die Nettoneuverschuldung und die Handlungsbedarfe zu entnehmen.

8.3.1 *Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung*

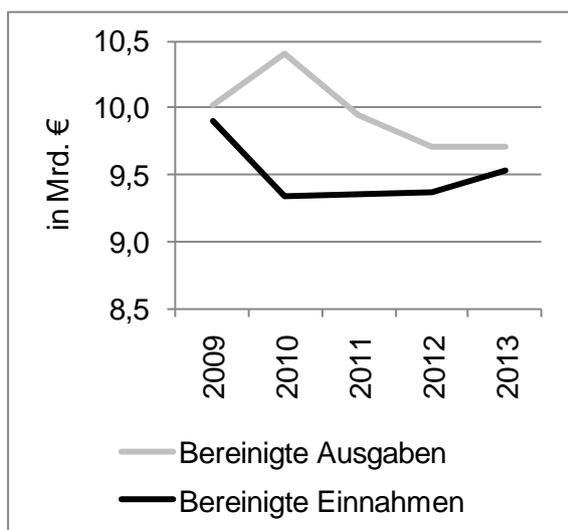
Die mittelfristige Finanzplanung des Landes Brandenburg nimmt keine Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung vor. Daher werden im Folgenden die Werte der Bundesregierung übernommen, d.h. es wird ein Wirtschaftswachstum von 1,2 Prozent im Jahr 2010 und von je 1,9 Prozent in den Jahren 2011, 2012 und 2013 unterstellt.

8.3.2 *Haushaltsslage und Kreditaufnahme*

Die Haushaltslage in Brandenburg war in den Jahren 2007 und 2008 ausgeglichen, allerdings nur, da es die Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen noch gibt. Insofern gerät der brandenburgische Haushalt

von mehreren Seiten unter Druck: So sind durch die Wirtschaftskrise erhebliche Steuereinnahmen weggebrochen: Erst 2013 werden diese wieder einen Wert erreichen, der den Wert des Jahre 2008 übertrifft (vgl. Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg 2010, S. 19).

2010 kann ein erheblicher Anteil der Deckungslücke durch die Entnahme aus Rücklagen, die in den Jahren 2007 und 2008 gebildet wurden, geschlossen werden (vgl. ebd., S. 18). Dies ist jedoch keine dauerhafte Lösung. Daher kommt das Land Brandenburg auch nicht um die Aufnahme neuer Kredite herum, wie bereits Abbildung 22 zu entnehmen ist. Dennoch sollen etwa die Zuführungen an den Vorsorgefonds fortgeführt werden.



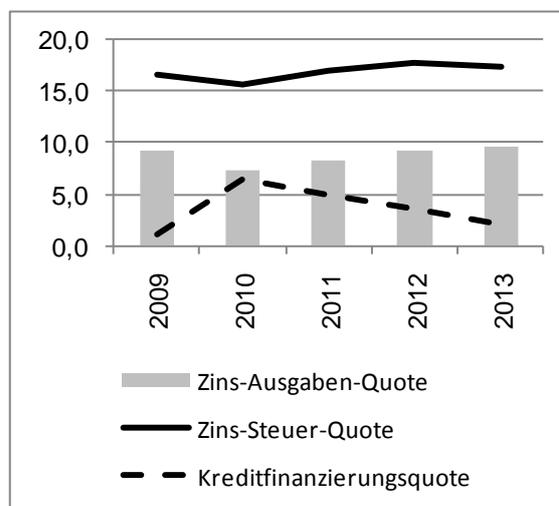
Quelle: Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2010)

Abbildung 23: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben für Brandenburg 2009 – 2013

Abbildung 23 ist zu entnehmen, dass die bereinigten Einnahmen immer unter den bereinigten Ausgaben liegen, wobei ein Schließen der Kurven erkennbar ist. Für 2014 wird dann ein ausgeglichener Haushalt angestrebt, was jedoch das auflösen

der globalen Minderausgaben erforderlich macht.

Die Nettokreditaufnahme des Landes Brandenburg beläuft sich im Jahr 2009 auf 107 Mio. Euro. 2010 sind dann 651 Mio. Euro an Nettokreditaufnahme vorgesehen, dieser Betrag soll sich dann über 500 Mio. Euro und 350 Mio. Euro auf 200 Mio. Euro im Jahr 2013 reduzieren. Ab 2014 will das Land ohne Nettoneuverschuldung auskommen.



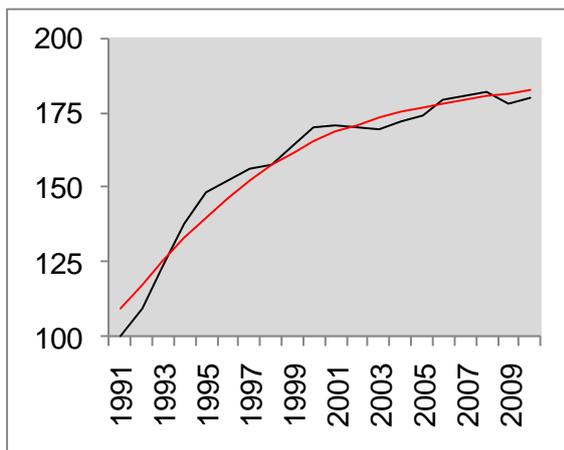
Quelle: Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2010)

Abbildung 24: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2009-2013 in Brandenburg

Die Kennzahlen in Abbildung 24 zeigen eine vergleichsweise hohe Zinsbelastung an. Diese ist auf den hohen Schuldenstand zurückzuführen, der sich im Laufe der Jahre angesammelt hat, wobei insbesondere zu Beginn der 90er Jahre erhebliche Verschuldungen eingegangen wurden. Die auch kurzfristig reagierende Kreditfinanzierungsquote weist hingegen eine deutliche sinkende Tendenz auf. Hierin drückt sich der Plan aus, die Nettokreditaufnahme in den kommenden Jahren erheblich zurückzuführen.

8.3.3 Konsolidierungsbedarf

Das Land Brandenburg weist 2010 eine Unterauslastung des Produktionspotentials von 1,4 Prozent aus. Dieser Wert lässt sich mit einem Hodrick-Prescott-Filter berechnen, wenn für 2010 ein reales Wirtschaftswachstum von 1,2 Prozent unterstellt und $\lambda=100$ gesetzt wird. Berechnet man nun wie in Kapitel 6.2 angegeben die Budgetsensitivität, so ergibt sich für Brandenburg ein Wert von 0,202 Prozent. Das konjunkturelle Defizit des Jahres 2010 beträgt demnach 151 Mio. Euro. Tatsächlich liegen die bereinigten Ausgaben jedoch um gut eine Milliarde Euro über den bereinigten Einnahmen, so dass das strukturelle Defizit Brandenburgs 853 Mio. Euro beträgt.



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010; eigene Berechnungen

Abbildung 25: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Brandenburg

Schreibt man das Ausgabenwachstum zunächst wie in der mittelfristigen Finanzplanung angegeben und ab 2014 im Trend der Jahre 1999 bis 2008 fort (real: -2,0 Prozent) und verfährt mit den Einnahmen ebenso (real: -0,7 Prozent) so lässt sich das Defizit des Jahres 2020 (preisbereinigt) ermitteln. Zudem wurden die Rückgänge bei den Einnahmen aus den Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen berücksich-

tigt und die demografisch bedingten Mindereinnahmen angesetzt. Als Wachstum des BIP wird für die Jahre 2011 bis 2013 real 1,9 Prozent angenommen, danach wird das langfristige BIP-Wachstum Brandenburgs eingesetzt.

Bei diesen Annahmen beträgt das strukturelle Defizit im Jahr 2020 513 Mio. Euro. Der jährliche Ausgabenrückgang von 2,19 Prozent müsste weiter verschärft werden: Um eine strukturelle Nullverschuldung zu erreichen müsste ein jährlicher Rückgang der Ausgaben von 2,91 Prozent erreicht werden. Es wären im Jahr 2010 daher Minderausgaben in Höhe von 74,3 Mio. Euro oder 0,7 Prozent der Ausgaben notwendig.

Wird in der Folge davon ausgegangen, dass die globalen Minderausgaben sich nicht realisieren lassen und diese demnach als zusätzliche Ausgaben aufscheinen, dann erhöht sich der Handlungsbedarf zum Erreichen der Regelungen der Schuldenbremse noch weiter. Das jährliche Ausgabenwachstum betrüge in der Fortschreibung dann -1,64 Prozent, notwendig wären jedoch -2,95 Prozent, so dass jährlich 1,3 Prozent der Ausgaben gekürzt werden müssten. Im Jahr 2010 entspräche dies Minderausgaben von 134,3 Mio. Euro.

8.3.4 Politikansätze

Das Land Brandenburg hat – wie die anderen neuen Bundesländer auch – neben den krisenbedingten Mindereinnahmen auch die Mindereinnahmen der auslaufenden Solidarpakt-II-Mittel zu kompensieren. Daher ist der politische Handlungsspielraum angesichts der Schuldenbremse als minimal zu bezeichnen. Dadurch wächst für das Land ein Druck, den bereits erfolgten Personalabbau weiter voranzutreiben. Dennoch hält das Land an den Prioritäten

im Bildungsbereich, insbesondere bei der Einstellung von Lehrer/innen und Erzieher/innen oder auch bei der Einführung des Schüler-Bafög, fest.

8.4 Hessen

Hessen ist eines der reicheren Länder der Bundesrepublik Deutschland und trägt pro Einwohnerin und Einwohner den größten Betrag zum Länderfinanzausgleich bei.²¹ Die hessische Ausgangslage ist demnach verglichen mit anderen Bundesländern, relativ gut: Nur Baden-Württemberg, Bayern und Sachsen hatten 2008 weniger Kreditmarktschulden je Einwohnerin bzw. Einwohner als Hessen (vgl. Statistisches Bundesamt 2009b). Auch ist der krisenbedingte Rückgang des Bruttoinlandsprodukts mit real -4,7 Prozent von 2008 auf 2009 unterdurchschnittlich – bundesweit schrumpfte das BIP real um 5,0 Prozent (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010). Eine Ursache dafür, dass Hessen insgesamt unterdurchschnittlich durch die Krise betroffen ist, wird in der Tatsache gesehen, dass das besonders betroffene verarbeitende Gewerbe einen unterdurchschnittlichen Anteil an der gesamten Wirtschaftsleistung aufweist (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen 2009).

Dennoch: Die Kreditmarktschulden belaufen sich auf gut 5.000 Euro je Einwohnerin und Einwohner und betragen 13,8 Prozent des BIP. Die Nettokreditaufnahme ist im Zuge der Wirtschaftskrise massiv angestiegen und auch andere Kernindikatoren des Haushalts weisen eine stärkere Belastung des hessischen Haushalts aus (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen 2009).

²¹ Hessen ist mit 410 Euro Pro-Kopf im Jahr 2008 das am stärksten belastete Zahlland des Länderfinanzausgleichs (Vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen 2009).

8.4.1 *Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung*

Das Hessische Finanzministerium hat im September 2009 die mittelfristige Finanzplanung für die Jahre 2009 bis 2013 vorgelegt (vgl. Hessisches Ministerium der Finanzen 2009). Diese enthält die Sollansätze für 2009 sowie die Haushaltsplanansätze für 2010, so dass der eigentliche Planungszeitraum die Jahre 2011 bis 2013 umfasst.

Die Rahmendaten der hessischen Wirtschaft werden aus den Daten für Deutschland insgesamt hergeleitet. Die mittelfristige Finanzplanung in Hessen basiert demnach auf der Prognose der Bundesregierung, die Wachstumserwartungen stellen sich wie folgt dar:

| | |
|------|---------------|
| 2009 | – 6,0 Prozent |
| 2010 | + 0,5 Prozent |
| 2011 | + 2,0 Prozent |
| 2012 | + 2,0 Prozent |
| 2013 | + 2,0 Prozent |

Trotz dieser Prognose mit einem anhaltenden und steigenden Wirtschaftswachstum ab dem Jahr 2010 wird bis zum Ende des Planungszeitraums eine Produktionslücke bestehen bleiben. Erst 2013 wird das Niveau des Jahres 2008 wieder erreicht werden.

8.4.2 *Haushaltslage und Kreditaufnahme*

Hessen kämpft wie alle Bundesländer mit den Folgen der Wirtschaftskrise. Einerseits gehen die Steuereinnahmen insbesondere der gewinnabhängigen Steuern zurück, aber auch die Steuersenkungen im Rahmen des so genannten Wachstumsbeschleunigungsgesetzes führen zu geringe-

ren Einnahmen des Landes. Ferner nennt das hessische Finanzministerium das Bundesverfassungsgerichtsurteil zur Pendlerpauschale als Ursache für weitere Mindereinnahmen.

Für 2010 erwartet Hessen einen erheblichen Rückgang der Steuereinnahmen (-6,2 Prozent), wobei hier die Kompensation für die an den Bund übertragene Kfz-Steuer gegenzurechnen wäre.

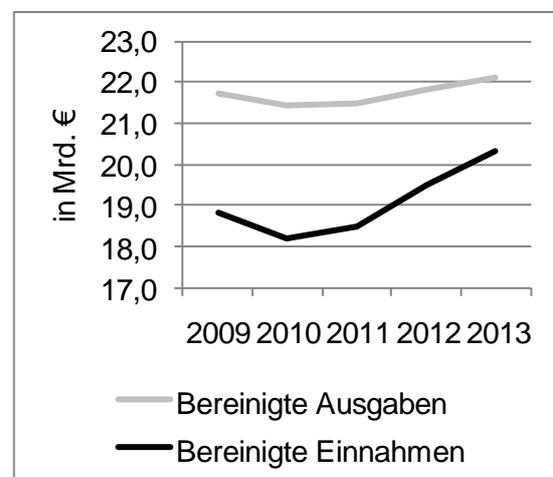
Insgesamt geht das hessische Finanzministerium bei den Steuereinnahmen von einem kumulierten Minus von 5,3 Mrd. Euro für den Zeitraum 2009 bis 2013 aus. Dies ist die Abweichung zu letzten mittelfristigen Finanzplanung und enthält auch Steuermindereinnahmen auf Grund von Steuerrechtsänderungen (Wachstumsbeschleunigungsgesetz). Da diese steuerpolitischen Maßnahmen (Umsatzsteuersenkung für Hotelbetriebe, Anhebung des Kinderfreibetrags und des Kindergeldes²²) dauerhaft wirken müssen diese Mindereinnahmen – zumindest nach Bewältigung der Krise – zudem dem strukturellen Defizit zugerechnet werden.

Den erwarteten Gesamteinnahmen des Landes im Jahr 2010 in Höhe von 18,2 Mrd. Euro stehen leicht rückläufige Ausgaben in Höhe von 21,5 Mrd. Euro gegenüber. Der Ausgabenrückgang resultiert dabei aus einem deutlich geringeren kommunalen Finanzausgleich (Hessisches Ministerium der Finanzen 2009, S. 20f.).

Bei den Ausgaben entfallen 40 Prozent der bereinigten Gesamtausgaben (ohne Länderfinanzausgleich) auf Personalausgaben für aktives Personal und Versorgungsempfänger. Bei der Planung geht das

²² Zur Verteilungswirkung von Kindergeld und Kinderfreibetrag vgl. Schultheiss 2009, S. 89ff.

Finanzministerium bereits heute davon aus, dass evtl. Mehrausgaben im Rahmen von Tarifabschlüssen in den Ressorts erwirtschaftet werden. Neben den Personalausgaben spielen die Zinsausgaben eine erhebliche und steigende Rolle bei den staatlichen Ausgaben: Sie betragen am Ende des Planungszeitraums 2013 mit 2 Mrd. Euro immerhin rund ein Viertel der Personalausgaben. Dieses Geld steht für konsumtive oder investive Ausgaben des Landes nicht zur Verfügung.



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen (2009, S. 61 ff.); eigene Darstellung

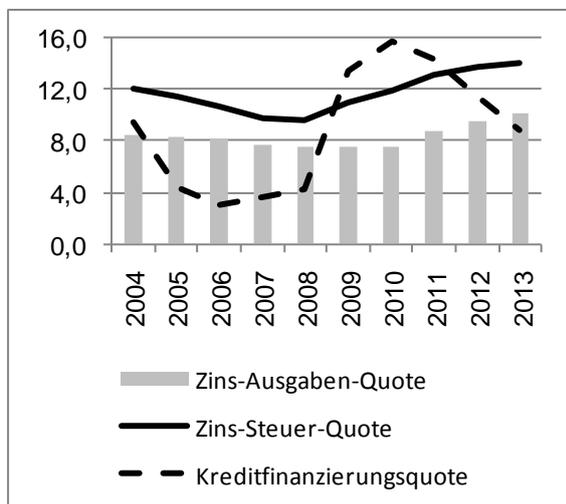
Abbildung 26: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben für Hessen 2009 – 2013

Abbildung 26 zeigt die Entwicklung der bereinigten Ausgaben und der bereinigten Einnahmen laut mittelfristiger Finanzplanung. Dabei liegen die bereinigten Einnahmen immer unter den bereinigten Ausgaben.

Das Hessische Finanzministerium weist jährlich eine krisenbedingte zusätzliche Nettokreditaufnahme von 2,7 bis 2,8 Mrd. Euro aus. Es wird demnach von erheblichen Mindereinnahmen ausgegangen, die einerseits der schlechten konjunkturellen Entwicklung geschuldet sind, andererseits aber auch den steuerpolitischen Maßnah-

men. Ausgabenseitig schlagen die Konjunkturpakete zu Buche, zudem sind die Zinslasten für die aufgenommenen Schulden in Rechnung zu stellen.

Die wichtigsten Kennzahlen der Haushaltslage sind in Abbildung 27 dargestellt. Die Kreditfinanzierungsquote zeigt bereits kurzfristige Veränderungen der Finanzlage an. Sie erhöht sich von 4,3 Prozent im Jahr 2008 auf 13,4 Prozent im Jahr 2009 und 15,7 Prozent im Jahr 2010. Ab dem Jahr 2010 geht sie kontinuierlich zurück, so die Planung, und erreicht 2013 einen Wert von 8,8 Prozent.



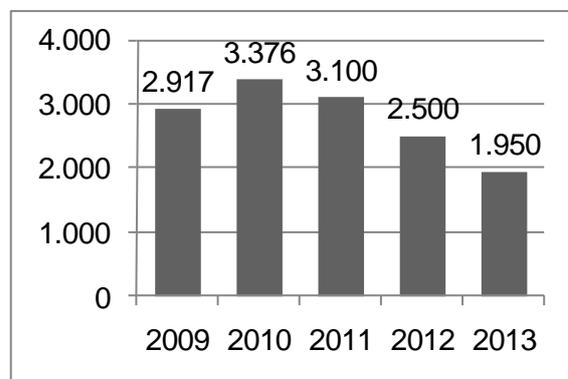
Quelle: Hessisches Ministerium der Finanz 2009, S. 33

Abbildung 27: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2004-2013 in Hessen

Die Zins-Ausgaben-Quote zeigt an, welcher Anteil der Ausgaben für Zinsen aufzuwenden ist. Sie steigt von 7,5 Prozent im Jahr 2008 und 2009 kontinuierlich an und erreicht 2013 einen Wert von 10,2 Prozent. Auch die Zins-Steuer-Quote steigt kontinuierlich an, von 9,6 Prozent im Jahr 2008 auf 14,0 Prozent im Jahr 2013.

„Die fundamental verschlechterten gesamt- und finanzwirtschaftlichen Rahmen-

bedingungen und die damit einhergehenden finanziellen Auswirkungen zwingen im aktuellen Finanzplanungszeitraum zu einer deutlichen Ausweitung der Nettokreditaufnahme. Sie steigt im Jahr 2009 im Vergleich zum Vorjahr sprunghaft von rd. 894 Mio. Euro auf rd. 2.917 Mio. Euro an. Im Jahr 2010 erhöht sie sich nochmals um rd. 459 Mio. Euro und erreicht einen Wert von rd. 3.376 Mio. Euro“ (Hessisches Ministerium der Finanzen 2009, S. 48). Die Nettokreditaufnahme sinkt dann ab 2011 wieder etwas ab (siehe Abbildung 28).



Quelle: Hessisches Ministerium der Finanzen (2009, S. 49)

Abbildung 28: Nettokreditaufnahme des Landes Hessen 2009 – 2013

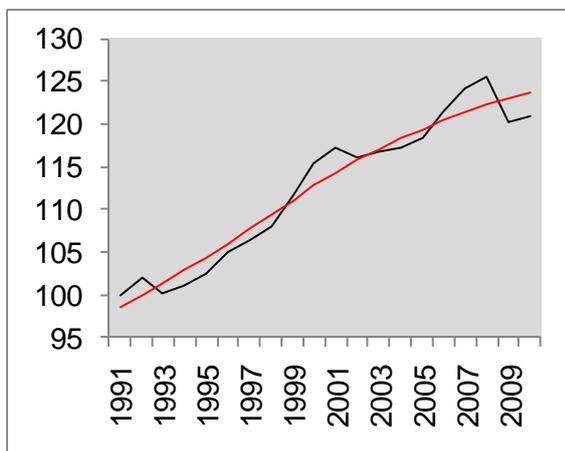
Dabei hält das Hessische Ministerium der Finanzen (2009, S. 32) fest: „Die sich aus der Summe der eigenfinanzierten Investitionen ergebende Verfassungsgrenze für die Kreditaufnahme kann allerdings in keinem Jahr der Finanzplanung eingehalten werden.“

8.4.3 Konsolidierungsbedarf

In der mittelfristigen Finanzplanung macht das Hessische Finanzministerium keine Angaben darüber, wie hoch die strukturelle Verschuldung ist, wie sich diese entwickelt und wie die Schuldenbremse eingehalten werden soll. Analog dem in Kapitel 6 beschriebenen Verfahren soll im

Folgenden der Konsolidierungsbedarf des Landes Hessen bis 2020 ermittelt werden.

Mit Hilfe des Hodrick-Prescott-Filters und einem angenommenen realen Wirtschaftswachstum von 0,5 Prozent im Jahr 2010 berechnet sich eine Unterauslastung des BIP von 2,3 Prozent. Anhand der oben beschriebenen Verfahren zu Ermittlung der Budgetsensitivität ergibt sich für Hessen ein Wert von 0,087 Prozent, so dass das konjunkturelle Defizit 0,20 Prozent des BIP oder 438,3 Mio. Euro beträgt. Bei einem Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 von 3,16 Mrd. Euro ergibt sich demnach ein strukturelles Defizit von 2,73 Mrd. Euro.²³



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010; eigene Berechnungen

Abbildung 29: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Hessen

Schreibt man nun das ambitionierte BIP-Wachstum der mittelfristigen Finanzplanung fort und übernimmt ab 2014 die durchschnittlichen BIP-Wachstumswerte von 1999 bis 2008, und unterstellt man ferner ein Einnahmewachstum, dass der durchschnittlichen Entwicklung von 1999 bis 2008 entspricht (real +0,04 Prozent) sowie ein Ausgabenwachstum, dass dem Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2008 folgt

(real: +0,8 Prozent), dann ergibt sich für das Jahr 2020 ein strukturelles Defizit von 2,5 Mrd. Euro. Um diese auf Null zu drücken dürften die Ausgaben von 2011 an jährlich nicht um 0,29 Prozent real anwachsen, sondern müssten um 1,1 Prozent zurückgehen. Es müsste demnach jährlich auf 1,38 Prozent der bereinigten Ausgaben verzichtet werden, was im Jahr 2010 einem Wert von rund 292 Mio. Euro entspricht.

8.4.4 Politikansätze

Erhebliche Ausgabenreduzierungen will das Land Hessen dadurch bewerkstelligen, dass die Kommunen weniger Mittel zugewiesen bekommen: Es sollen „ab dem Jahr 2011 die Leitungen an die Kommunen im Kommunalen Finanzausgleich um 400 Mio. Euro“ abgesenkt werden (Hessisches Ministerium der Finanzen 2009, S. 44).

Neben diesen Einsparungen ist geplant, die konsumtiven Ausgaben des Landes maximal um 0,5 Prozent jährlich steigen zu lassen.

Zusammenfassend gerät der hessische Haushalte demnach von zwei Seiten unter Druck: Einerseits brechen die Einnahmen auf Grund der konjunkturellen Lage und der beschlossenen Steuersenkungen weg, andererseits steigen die Ausgaben auf Grund der Konjunkturpakete. Dem versucht Hessen durch Einsparungen entgegenzuwirken. Eine echte Strategie ist hierbei nicht zu erkennen.

Bereits aktuell hat Hessen erhebliche Sparmaßnahmen an den Hochschulen beschlossen. Hier sollen 34 Millionen Euro eingespart werden (vgl. bspw. Schmidt 2010, S. 15).

²³ Truger et al. (2009, S. 15) kommen mit etwas anderen Annahmen auf ein strukturelles Defizit von 2,38 – 2,71 Mrd. Euro.

8.5 Mecklenburg-Vorpommern

Mecklenburg-Vorpommern weist unter den neuen Bundesländern den zweitgeringsten Schuldenstand je Einwohner und Einwohnerin aus (vgl. Statistisches Bundesamt 2009b): Mit 5.927 Euro im Jahr 2008 liegt das Land nur etwas über dem Bundesdurchschnitt. Allerdings rechnet Mecklenburg-Vorpommern weiter mit einem erheblichen Bevölkerungsrückgang, so dass die Schulden von einer abnehmenden Anzahl an Einwohnerinnen und Einwohnern zu tragen sein werden (vgl. Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern 2009, S. 7ff.).

Dem Land Mecklenburg-Vorpommern ist es in den Jahren 2006 bis 2008 gelungen, ohne Kreditaufnahme auszukommen, in den Jahren 2007 und 2008 gelang sogar eine Schuldentilgung (vgl. Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern 2009, S. 19).

Insgesamt plant das Land auch für die kommenden Jahre einen ausgeglichenen Haushalt. Dies kann jedoch nur erreicht werden, indem einerseits Rücklagen aufgelöst werden und andererseits globale Einsparvorgaben gemacht werden (2012: 19,8 Mio. Euro; 2013: 30,7 Mio. Euro). Zu beachten ist zudem das Auslaufen des Solidarpakts.

Mecklenburg-Vorpommern weist in der Finanzplanung ein strukturelles Defizit aus, das sich auf 100 Millionen Euro im Jahr 2009, auf über 440 Mio. Euro (2010 und 2011), auf 344 Mio. Euro im Jahr 2012 und auf 311 Millionen Euro im Jahr

2013 beläuft (Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern 2009, S. 21).²⁴

Um dieses Defizit in einen Überschuss zu verwandeln strebt das Land strukturelle Anpassungen an. So soll insbesondere Personal abgebaut werden – die Personalausgaben betragen 2010 27 Prozent der Gesamtausgaben – mit dem Ziel, eine vergleichbare Personaldichte wie die westdeutschen Flächenländer zu erreichen. Bisher sind bereits etwa 8.700 Stellen eingespart bzw. spezifiziert worden (vgl. ebd., S. 25). Bis zum Jahr 2020 sollen weitere 1.500 Stellen eingespart werden (vgl. ebd.).

Insgesamt zeichnet sich die Strategie des Landes dadurch aus, dass erhebliche Einsparungen in verschiedenen Bereichen vorgesehen sind. Es ist zumindest fraglich, inwieweit diese Einsparungen auch immer realisiert werden können.

8.5.1 Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung

In Mecklenburg-Vorpommern hat sich das Bruttoinlandsprodukt in den vergangenen Jahren etwa so entwickelt wie auf Bundesebene. Das Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2009, S. 7) geht davon aus, dass im Jahr 2009 ein realer Rückgang von 5 Prozent erfolgt, der 2010 von einem weiteren Rückgang von einem Prozent gefolgt wird. Weitere Angaben werden nicht gemacht, wobei davon auszugehen ist, dass sich die Aussichten für Mecklenburg-Vorpommern im Prognosespektrum für Ostdeutschland

²⁴ Wendet man den Hodrick-Prescot-Filter und ein wie oben beschriebenes Wirtschaftswachstum an, dann kommt man zu folgenden Ergebnisse für das strukturelle Defizit: 54,3 Mio. im Jahr 2010, 181,7 Mio. Euro in 2011, 179,8 Mio. Euro in 2012 und 299,2 Mio. Euro in 2013.

bewegen. Der Arbeitskreis Steuerschätzung (vgl. BMF 2010c) geht von einem nominalen BIP-Wachstum von 2,4 Prozent im Jahr 2011 und 2,9 Prozent in den Jahren bis 2014 aus. Daher kann ab 2011 – hier liegen keine Angaben der mittelfristigen Finanzplanung mehr vor – grob von einem realen BIP-Wachstum ausgegangen werden, dass sich wie folgt darstellt:²⁵

| | |
|------|-------------|
| 2011 | 1,3 Prozent |
| 2012 | 1,5 Prozent |
| 2013 | 1,5 Prozent |

8.5.2 Haushaltslage und Kreditaufnahme

Das Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2009) verweist bei der Haushaltslage auf die vergleichsweise gute Entwicklung der vergangenen Jahre. 2007 und 2008 konnten sogar Überschüsse erwirtschaftet werden. Diese Entwicklung ist allerdings durch die Wirtschaftskrise ausgebremst worden. Zwar plant Mecklenburg-Vorpommern auch in den folgenden Jahren ohne Nettokreditaufnahme auszukommen, hierfür sind jedoch erhebliche Einsparungen einerseits und das Auflösen von Rückstellungen andererseits notwendig. Beim Lesen der mittelfristigen Finanzplanung drängt sich etwas der Eindruck auf, dass die Null bei der Neuverschuldung auf jeden Fall in der Finanzplanung stehen soll und hieran dogmatisch festzuhalten ist. Dies führt dazu, dass die Finanzplanung einige erhebliche Risiken ausweist. So ist etwa unklar, inwieweit der weitere Personalabbau tatsächlich vollzogen werden kann. Zudem wird ein strukturelles Defizit ausgewiesen, das jedoch innerhalb des Haushalts aufgefangen werden soll. Hierzu werden einerseits Ent-

nahmen aus Rücklagen getätigt, andererseits Überschüsse aus dem Vorjahr verwendet und drittens ein Handlungsbedarf ausgewiesen (vgl. Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern 2009, S. 114).

Insgesamt gerät der Haushalt in Mecklenburg-Vorpommern von mehreren Seiten unter Druck: Einerseits schrumpfen die Einnahmen wegen des Auslaufens des Solidarpakt II, andererseits wird mit weiter sinkender Bevölkerungszahl gerechnet, was jährlich etwa 36 Mio. an Mindereinnahmen nach sich zieht (vgl. ebd., S. 8). Daher sollen die Investitionsausgaben und die Personalausgaben zurückgeführt werden, zudem heißt es im mittelfristigen Finanzplan (S. 19): „Zum Abbau des strukturellen Defizits im laufenden Haushalt werden Konsolidierungsleistungen vorrangig im konsumtiven Bereich angestrebt. Von Konsolidierungsmaßnahmen werden keine Bereiche ausgenommen.“

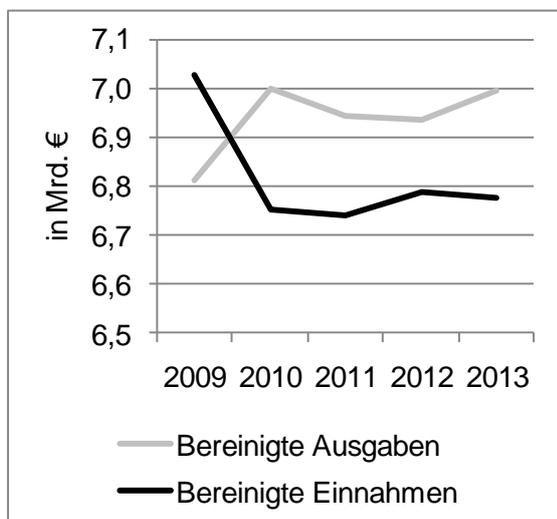
Mecklenburg-Vorpommern rechnet mit einem erheblichen Rückgang der Steuereinnahmen aufgrund der Wirtschaftskrise und der steuerrechtlichen Änderungen (Wachstumsbeschleunigungsgesetz). So sinken die Einnahmen aus Steuern, Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuweisungen des Landes von 2008 bis 2010 um 12,7 Prozent (vgl. Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern 2009, S. 112; eigene Berechnungen).

Insgesamt entwickeln sich die bereinigten Einnahmen und die bereinigten Ausgaben ungünstig. Abbildung 30 ist zu entnehmen, dass die bereinigten Einnahmen zunächst noch über den bereinigten Ausgaben liegen. Ab dem Jahr 2010 dreht sich dies jedoch, da steigenden Ausgaben sinkende Einnahmen entgegenstehen.

²⁵ Truger et al. (2009, S. 15) gehen bei einem nominalen Wachstum von 2,9 Prozent ebenfalls von einem realen Wachstum von 1,5 Prozent aus.

Dies ändert sich bis zum Ende des Planungszeitraumes nicht mehr.

Wie bereits erwähnt, plant Mecklenburg-Vorpommern, die Lücke durch Entnahmen aus Rücklagen zu schließen. Einerseits ist es erfreulich, dass das Land hierzu in der Lage ist. Andererseits stellt sich jedoch die Frage, wie lange eine solche Politik durchzuhalten ist und ob die bereits jetzt für das Ende des Planungszeitraums angegebenen Handlungsbedarfe aufgelöst werden können.



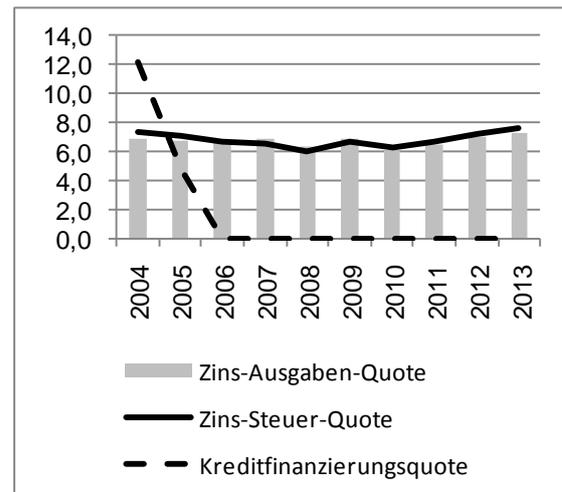
Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2009, S. 114); eigene Darstellung

Abbildung 30: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben für Mecklenburg-Vorpommern 2009 – 2013

Die wichtigsten Haushaltskennzahlen sind in Abbildung 31 dargestellt. Die Kreditfinanzierungsquote geht hierbei auf Null zurück und verbleibt auch dort. Hierin spiegelt sich die Tatsache wider, dass Mecklenburg-Vorpommern plant, ohne Nettokreditaufnahme auszukommen.

Die Zins-Ausgaben-Quote zeigt an, welcher Anteil der Ausgaben für Zinsen aufzuwenden ist. Sie bleibt über den gesamten betrachteten Zeitraum vergleichsweise stabil. Erst gegen Ende des Planungszeitraums ist ein leichter Anstieg der Zins-

Ausgaben-Quote festzustellen. Sie liegt jedoch deutlich unter den Werten, die andere Bundesländer zum Ende des Planungszeitraums ausweisen (siehe hierzu Kapitel 7). Einen ähnlichen Verlauf wie die Zins-Ausgaben-Quote nimmt auch die Zins-Steuer-Quote. Diese beschreibt den Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen eines Landes.



Quelle: Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2009, S. 105f.); eigene Darstellung

Abbildung 31: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2004-2013 in Mecklenburg-Vorpommern

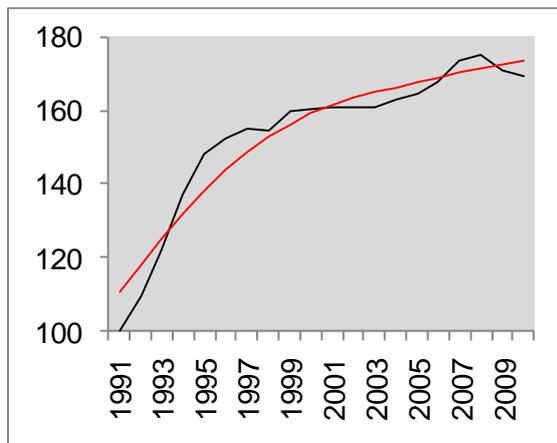
8.5.3 Konsolidierungsbedarf

Das Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2009, S. 21) gibt als strukturelles Defizit die Differenz zwischen laufenden Ausgaben und laufenden Einnahmen an. Dabei sind die laufenden Einnahmen jedoch um den Teil der Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen zu bereinigen, der für Infrastrukturinvestitionen eingesetzt wird. Mecklenburg-Vorpommern unterstellt hier 85 Prozent der SoBEZ. Mit dieser Überschlagrechnung kommt das Finanzministerium zu folgendem strukturellem Defizit:

| | |
|------|---------------|
| 2009 | 100 Mio. Euro |
| 2010 | 440 Mio. Euro |

| | |
|------|---------------|
| 2011 | 440 Mio. Euro |
| 2012 | 344 Mio. Euro |
| 2013 | 311 Mio. Euro |

Nach dem in Kapitel 6 beschriebenen Verfahren (Hodrick-Prescott-Filter) und einem angenommenen realen Wirtschaftswachstum von -1,0 Prozent im Jahr 2010 kommt man zu einer Unterauslastung des BIP von 2,2 Prozent in Mecklenburg-Vorpommern. Anhand des in Kapitel 6.2 beschriebenen Verfahrens zur Ermittlung der Budgetsensitivität ergibt sich ein Wert von 0,213 Prozent, so dass das konjunkturelle Defizit 0,48 Prozent des BIP oder 166,2 Mio. Euro beträgt. Bei einem Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 von 213,9 Mio. Euro (das allerdings nicht durch Kreditaufnahme, sondern durch das Auflösen von Rückstellungen bedient wird) ergibt sich demnach ein strukturelles Defizit von 47,6 Mio. Euro.



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010; eigene Berechnungen

Abbildung 32: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Mecklenburg-Vorpommern

Schreibt man nun das BIP-Wachstum der Steuerschätzung fort und übernimmt ab 2014 die durchschnittlichen BIP-Wachstumswerte von 1999 bis 2008, und unterstellt man ferner ein Einnahmewachstum, dass der durchschnittlichen

Entwicklung von 1999 bis 2008 entspricht (real -0,92 Prozent) und das zudem um die auslaufenden Zuweisungen des Solidarpakts II bereinigt wird, sowie ein Ausgabenwachstum, dass dem Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2008 folgt (real: -2,23 Prozent), dann ergibt sich für das Jahr 2020 eine strukturelle Neuverschuldung von 596,2 Mio. Euro.

Um nun die strukturelle Neuverschuldung auf Null zu drücken müssten die Ausgaben von 2011 an jährlich um 3,21 Prozent real zurückgehen. Im bisherigen Szenario – das heißt dem Fortschreiben der Werte – schrumpfen die Ausgaben jährlich „nur“ um 1,99 Prozent. Es müsste also jährlich auf Ausgaben im Umfang von 1,21 Prozent verzichtet werden, was im Jahr 2010 einem Wert von rund 83,7 Mio. Euro entspricht – real, d.h. preisbereinigt.

8.5.4 Politikansätze

Das Land Mecklenburg-Vorpommern plant zum Teil drastische Einschnitte. Insbesondere – wie bereits erwähnt – soll weiter Personal im öffentlichen Bereich abgebaut werden, auch wenn sich eine stärkere Arbeitsbelastung auch bei besserer technischer Ausstattung nicht vermeiden lässt. Mecklenburg-Vorpommern reagiert damit auch auf die schrumpfende Bevölkerung und hat sich als Benchmark den Durchschnitt der westdeutschen Flächenländer (Personal je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner) gewählt. Zudem sind einige Kürzungen bereits erfolgt (beim Landesblindengeld, bei der Zuweisung an Schulen in freier Trägerschaft u.ä., vgl. Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern 2009, S. 22f.).

In der mittelfristigen Finanzplanung (S. 66) wird auf die überdurchschnittliche

Investitionsleistung des Landes (je Einwohner/in) hingewiesen. Zwar werde man auch künftig Bundes- und EU-Mittel an das Land binden, allerdings können wegfallende Mittel Dritter nicht ersetzt werden. Es ist demnach mit einem Rückgang der Investitionen zu rechnen.

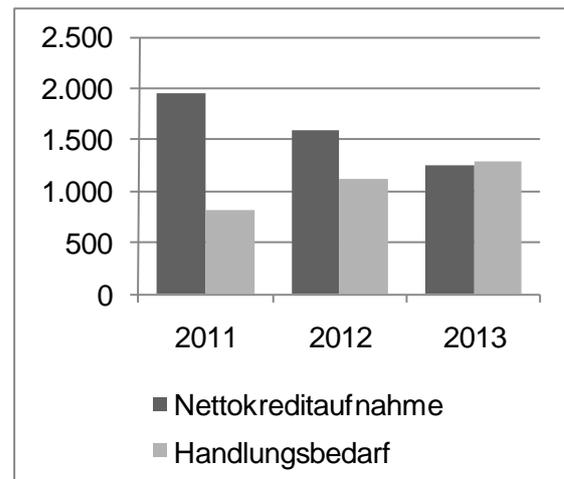
Insgesamt ist die mittelfristige Finanzplanung des Landes Mecklenburg-Vor-

pommern undurchsichtig. Es ist daher nicht auszuschließen, dass weitere Risiken versteckt sind. Offenbar galt es, die Null bei der Nettokreditaufnahme zu verteidigen. Es bleibt abzuwarten, inwieweit das Land angesichts der wachsenden strukturellen Verschuldung diese Politik durchzuhalten in der Lage ist.

8.6 Niedersachsen

Das Land Niedersachsen musste die bisherige mittelfristige Finanzplanung auf Grund der Wirtschafts- und Finanzkrise erheblich korrigieren. Die offensichtlichste Konsequenz ist ein Ansteigen der Nettokreditaufnahme von 550 Mio. Euro im Jahr 2008 auf 2,3 Mrd. Euro im Jahr 2009. Angesetzt waren 2009 zunächst lediglich 250 Mio. Euro (vgl. Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium 2009, S. 16). Insbesondere der massive Einbruch bei den Steuereinnahmen macht dem Land zu schaffen, ebenso der erhebliche Rückgang der Wirtschaftsleistung. Dennoch wird an der Schuldenbremse explizit festgehalten. Das Ziel, ohne Neuverschuldung auszukommen, soll bereits im Jahr 2017 erreicht werden. „Voraussetzung für das Erreichen eines Haushaltsausgleichs ohne Nettokreditaufnahme ist natürlich auch, dass die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zeitnah wieder auf einen stabilen Wachstumspfad mit entsprechender Einnahmeentwicklung einschwenkt. Nachhaltiges Wachstum und nachhaltige Konsolidierung sind zwei Seiten einer Medaille“ (ebd., S. 18).

Um das Ziel, ohne Kreditaufnahme auszukommen, zu erreichen, sind in der mittelfristigen Finanzplanung erhebliche Handlungsbedarfe eingestellt, d.h. es ist bisher nur zum geringen Teil gelungen, die Einsparungen tatsächlich in der Planung konkret zu hinterlegen. Abbildung 33 macht die enorme Bedeutung der ab 2011 eingestellten Handlungsbedarfe deutlich. Werden diese nicht aufgelöst, dann verdoppelt sich die Nettokreditaufnahme im Jahr 2013.



Quelle: Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium (2009, S. 16 und 21); eigene Darstellung

Abbildung 33: Nettokreditaufnahme und Handlungsbedarfe 2011 - 2013 in Niedersachsen

8.6.1 Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung

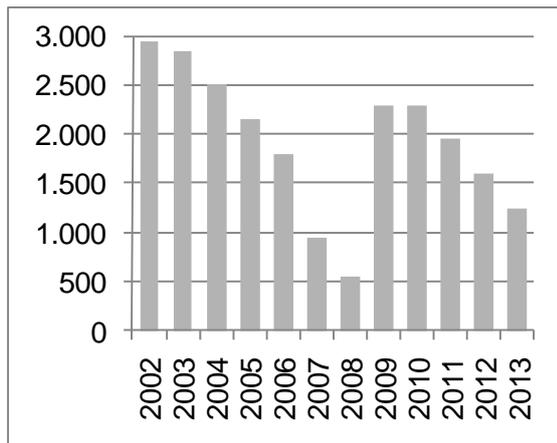
Niedersachsen übernimmt als Prognose für die wirtschaftliche Entwicklung die Projektion der Bundesregierung und geht von folgenden realen Wachstumsraten aus:

| | |
|------|---------------|
| 2009 | - 6,0 Prozent |
| 2010 | + 0,5 Prozent |
| 2011 | + 1,9 Prozent |
| 2012 | + 1,9 Prozent |
| 2013 | + 1,9 Prozent |

Im Jahr 2008 hatte sich die wirtschaftliche Situation in Niedersachsen noch besser entwickelt als im bundesweiten Durchschnitt: Mit einem Plus von 1,7 Prozent. Dies hat laut mittelfristiger Finanzplanung (S. 12) auch zu einem Abbau der Arbeitslosigkeit geführt. Allerdings haben sich die Erwartungen durch die Finanz- und Wirtschaftskrise erheblich eingetrübt.

8.6.2 Haushaltslage und Kreditaufnahme

Niedersachsen wählte sich auf einem guten Weg zum Abbau der Neuverschuldung des Landes. Dies hat sich durch die Wirtschafts- und Finanzkrise dramatisch verändert. Die Nettokreditaufnahme ging seit dem Jahr 2002 zurück und ist 2009 dann wieder erheblich angestiegen.



Quelle: Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium (2009, S. 16); eigene Darstellung

Abbildung 34: Nettokreditaufnahme Niedersachsen 2002 – 2013

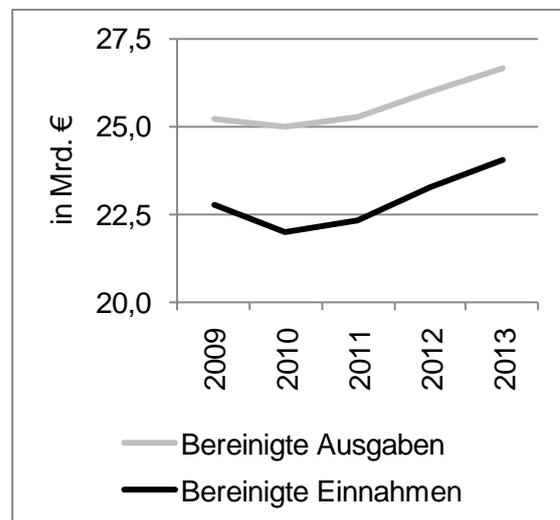
Bei den in Abbildung 34 dargestellten Werten ist zu beachten, dass erhebliche Handlungsbedarfe (siehe Abbildung 33) ab 2011 eingestellt sind.

Insgesamt summiert sich die zusätzliche Nettokreditaufnahme der Jahre 2009 bis 2012 auf 7,9 Mrd. Euro, „was exakt der Summe der Netto-Steuermindereinnahmen des Landes im selben Zeitraum entspricht“ (Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium 2009, S. 16).

Im Planungszeitraum liegen die bereinigten Ausgaben immer über den bereinigten Einnahmen, wie Abbildung 35 zu entnehmen ist. Dies ist angesichts der dramatischen Steuerausfälle durch Steuerrechts-

änderungen und konjunkturbedingte Ausfälle wenig verwunderlich.

Aufgrund der Auswirkungen der Krise hat das Land Niedersachsen bereits geplante Maßnahmen zurückgestellt: So wird es – anders als geplant – zunächst keinen Versorgungsfonds für die Altersvorsorge der Beamtinnen und Beamten sowie Richterinnen und Richter einrichten. Zudem werden die Zuschüsse des Landes an die NBank für Tilgungsleistungen im Zusammenhang mit der Krankenhausfinanzierung und den Städtebauförderungsprogrammen ausgesetzt.



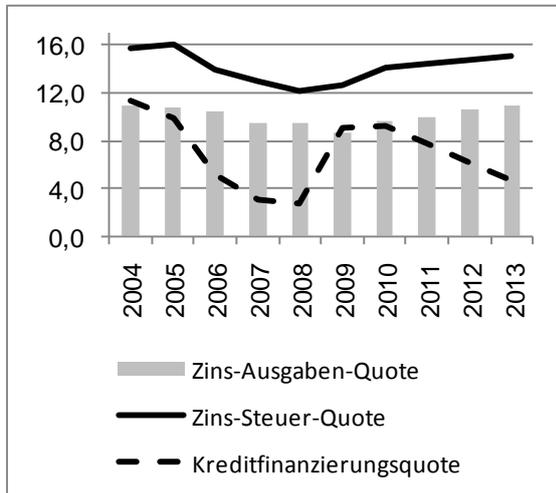
Quelle: Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium (2009, S. 134ff.); eigene Darstellung

Abbildung 35: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben für Niedersachsen 2009 – 2013

In der mittelfristigen Finanzplanung (S. 20) wird zudem auf einen bereits erfolgten Personalabbau im öffentlichen Bereich verwiesen.

Abbildung 36 sind die zentralen Kennzahlen der Haushaltslage des Landes Niedersachsen zu entnehmen. Die Kreditfinanzierungsquote ist in den vergangenen Jahren zunächst kontinuierlich zurückgegangen und steigt dann 2009 schlagartig

wieder an. Geplant ist danach wieder eine kontinuierliche Rückführung, wobei es – wie bereits erwähnt – erhebliche Handlungsbedarfe in der mittelfristigen Finanzplanung gibt, deren Auflösung zumindest unklar ist.



Quelle: Niedersächsische Staatskanzlei/Niedersächsisches Finanzministerium (2009, S. 27, S. 39, S. 44); eigene Darstellung

Abbildung 36: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2004-2013 in Niedersachsen

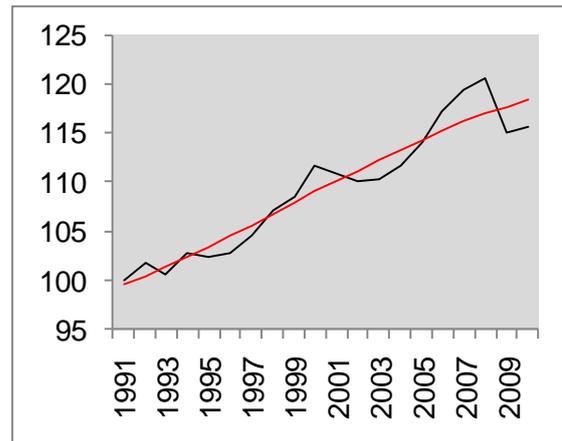
Die Zins-Ausgaben-Quote und die Zins-Steuer-Quote steigen gegen Ende des Planungszeitraumes an. Hierin spiegeln sich die gestiegenen Schulden wieder, die sich auch in steigenden Zinsen ausdrücken. Diese Quoten zurückzuführen ist eine mittelfristige Aufgabe.

8.6.3 Konsolidierungsbedarf

Nach dem in Kapitel 6 beschriebenen Verfahren (Hodrick-Prescott-Filter) und einem angenommen realen Wirtschaftswachstum von 0,5 Prozent im Jahr 2010 errechnet sich eine Unterauslastung des BIP von 2,3 Prozent für Niedersachsen. Für die Budgetsensitivität wird ein Wert von 0,115 Prozent berechnet, so dass das konjunkturelle Defizit 558 Mio. Euro beträgt. Bei einem Finanzierungsdefizit des

Jahres 2010 von 2,8 Mrd. Euro ergibt sich demnach ein strukturelles Defizit von 2,26 Mrd. Euro.

Abbildung 37 ist die reale Entwicklung des BIP zu entnehmen sowie das Ergebnis der Glättung mit dem Hodrick-Prescott-Filter bei einem Glättungsparameter $\lambda = 100$.



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010; eigene Berechnungen

Abbildung 37: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Niedersachsen

Das BIP-Wachstum wird bis 2013 mit einer realen Wachstumsrate von 1,9 Prozent fortgeschrieben, ab 2014 wird das durchschnittliche BIP-Wachstum von 1999 bis 2008 für Niedersachsen eingesetzt. Für das Einnahmewachstum werden zunächst die Angaben der mittelfristigen Finanzplanung übernommen, ab 2014 wird die durchschnittliche Einnahmeentwicklung von 1999 bis 2008 gesetzt (real 0,5 Prozent). Analog wird bei den Ausgaben verfahren: das Ausgabenwachstum, betrug im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2008 real 0,01 Prozent.

Mit diesen Annahmen lässt sich das strukturelle Defizit im Jahr 2020 bestimmen: Es beträgt knapp 2 Mrd. Euro. Um dieses auf Null zu drücken müssten die

Ausgaben jährlich real um 0,66 Prozent zurückgehen – anstatt real um 0,25 Prozent anzusteigen, was ein Fortschreiben des Status quo ergeben würde. Jährlich müsste demnach auf 0,9 Prozent der bereinigten Ausgaben verzichtet werden, was im Jahr 2010 eine notwendige Einsparung von 225,4 Mio. Euro bedeutet.

Werden die Handlungsbedarfe in die Berechnung mit aufgenommen, so steigen die notwendigen Kürzungen beim Ausgabenwachstum noch einmal deutlich an. Real müssten die Ausgaben dann jährlich um 1 Prozent zurückgehen.

8.6.4 Politikansätze

Die notwendigen Sparmaßnahmen – so an der Schuldenbremse festgehalten wird und Steuererhöhungen abgelehnt werden – verstecken sich in der mittelfristigen Finanzplanung des Landes Niedersachsen zu einem erheblichen Teil in Handlungsbedarfen, die nicht näher spezifiziert werden. Daneben sind einige geplante Maßnahmen auf die Zeit nach der Überwindung der Krise verschoben worden, etwa die Einrichtung des Vorsorgefonds für Be-

amtinnen und Beamte sowie Richterinnen und Richter, aber auch die Beitragsfreiheit des zweiten Kindergartenjahres. Ansonsten wird auf die erwirtschafteten Einsparungen durch Personalabbau verwiesen, die zu erheblichen Teilen bereits realisiert sind und insofern nicht ausreichen, das Ausgabenwachstum im notwendigen Ausmaß zu drücken.

Da Niedersachsen bereits vor der Krise erhebliche Sparanstrengungen unternommen hat, die sich auch im Rückgang der Nettoneuverschuldung zeigen, ist der Spielraum für weitere Ausgabenrückführungen begrenzt. So ist beim Personal erheblich gespart worden (Abbau von über 6.700 Stellen), ebenso in anderen Bereichen. Es wird dem Land daher schwer fallen, hier weitere Einsparungen ohne erheblichen Qualitätsverlust vorzunehmen. Hinzu kommt, dass ein wesentlicher Teil der Ausgaben über aktives Personal und Versorgungsbezüge, Zinsen und den Finanzausgleich gebunden ist.

8.7 Nordrhein-Westfalen

Das Land Nordrhein-Westfalen ist das bevölkerungsreichste Land der Bundesrepublik. Es hat in den vergangenen Jahrzehnten einen erheblichen Umbruch in der Wirtschaftsstruktur zu verzeichnen.

In der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung bekennt sich NRW zur Schuldenbremse (vgl. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2009, S. 48ff.) und plant daher den Abbau der entstandenen Neuverschuldung.

Das Land leidet wie die anderen Länder unter den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise. Die dramatischen Steuermindereinnahmen, die einerseits aus Steuerrechtsänderungen herrühren, andererseits auch konjunkturbedingt sind, werden durch eine erheblich höhere Nettoneuverschuldung aufgefangen. „Angesichts der vorliegenden ernsten und nachhaltigen Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts ist die zusätzliche Verschuldung auch nach Ansicht der Wirtschaftsforschungsinstitute unumgänglich. Der Versuch, die Steuermindereinnahmen durch Einsparungen auf der Ausgabenseite zu kompensieren, wäre kontraproduktiv und würde die Konjunkturkrise verschärfen“ (Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2009, S. 21). Dabei wird auch die Regel gebrochen, dass die Nettoneuverschuldung geringer sein muss als die eigenfinanzierten Investitionen. Dies wird mit der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts begründet.

Die Steuermindereinnahmen gegenüber den Angaben der letzten mittelfristigen Finanzplanung belaufen sich in Nordrhein-Westfalen für die Jahre 2010, 2011 und 2012 auf 26,4 Mrd. Euro (vgl. ebd., S. 25).

Ein besonderes Problem in Nordrhein-Westfalen ist die notwendige Stützung der WestLB. Bereits 2008 wurden hier 5 Mrd. Euro an Garantien übernommen, eine weitere Garantie in Höhe von 4 Mrd. Euro ist geplant (vgl. ebd., S. 19f.).

8.7.1 *Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung*

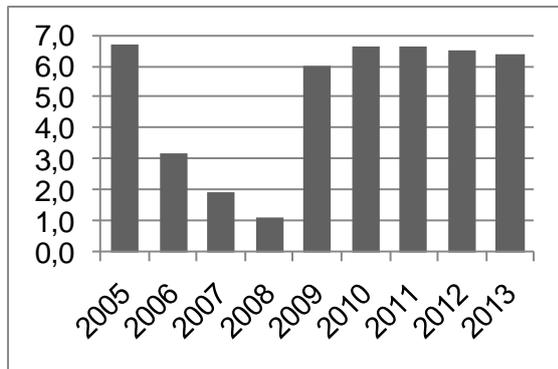
In der mittelfristigen Finanzplanung wird keine explizite Wirtschaftsprognose vorgenommen. Allerdings heißt es in der Finanzplanung (S. 5): „Die Wirtschaft Nordrhein-Westfalens folgt dem Bundestrend. Die starke Exportorientierung und die Ausrichtung der hiesigen Industrie auf Maschinen- und Anlagebau haben im Aufschwung der vergangenen Jahre das Wachstum gestärkt. In der aus dem Einbruch der Weltmärkte resultierenden Krise kehren sich diese Effekte zum Nachteil um.“ An anderer Stelle (S. 25) wird auf das durch die Bundesregierung prognostizierte Wachstum verwiesen. Daher sei in der Folge für 2010 ein reales Wirtschaftswachstum von 1,2 Prozent unterstellt, für die Jahre 2011 bis 2013 von je 1,9 Prozent.

Es sei an dieser Stelle jedoch darauf hingewiesen, dass das Land Nordrhein-Westfalen im Jahr 2009 mit einem realen Minus von 5,8 Prozent (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010) einen überdurchschnittlichen Einbruch der Wirtschaftsleistung zu verzeichnen hatte. Bundesweit betrug der reale Rückgang des Bruttoinlandsprodukts 5,0 Prozent.

8.7.2 *Haushaltslage und Kreditaufnahme*

Im Jahr 2008 nimmt Nordrhein-Westfalen bei der Verschuldung je Ein-

wohnerin und Einwohner mit gut 6.300 Euro eine Position über dem Durchschnittswert der Bundesländer ein. Dabei ist es in der Vergangenheit nicht gelungen, die Nettoneuverschuldung auf Null zu drücken, wenngleich diese erheblich zurückgegangen ist.



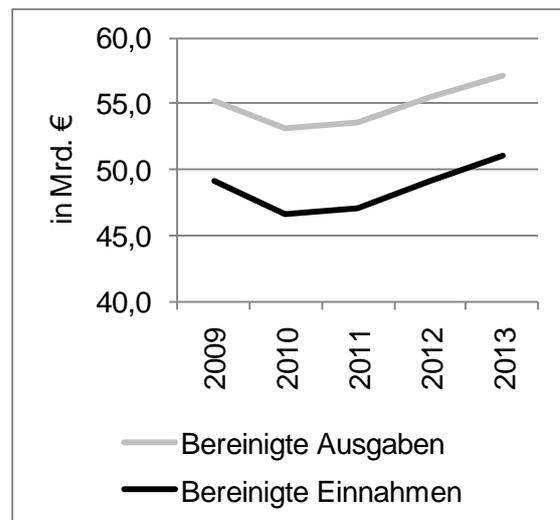
Quelle: Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2009, S. 25)

Abbildung 38: Nettokreditaufnahme Nordrhein-Westfalen 2005 – 2013

Das Jahr 2008 weist eine vergleichsweise geringe Neuverschuldung von 1,1 Mrd. Euro aus und war damit „das beste Haushaltsjahr seit 1973“ (ebd., S. 24). Ohne die Vorsorge für den Risikofonds der WestLB und dem Abrechnungsfonds des Bundes für die Belastungen aus der Finanzkrise wäre der Haushalt 2008 sogar mit einem leichten Überschuss abgeschlossen worden. Der Abbau der Nettoneuverschuldung war dabei auch der guten Konjunktur und den damit verbundenen guten Steuereinnahmen geschuldet. Ab dem Jahr 2009 steigt die Nettoneuverschuldung dann jedoch wieder deutlich an.

In den Jahren der mittelfristigen Finanzplanung liegen die bereinigten Ausgaben immer über den bereinigten Einnahmen, wie Abbildung 39 zu entnehmen ist. Dabei verlaufen Einnahmen und Ausgaben ziemlich parallel, so dass auch die Deckungslücke im Planungszeitraum bestehen

bleibt, was sich in der konstant hohen Nettokreditaufnahme widerspiegelt.



Quelle: Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2009, S. 25)

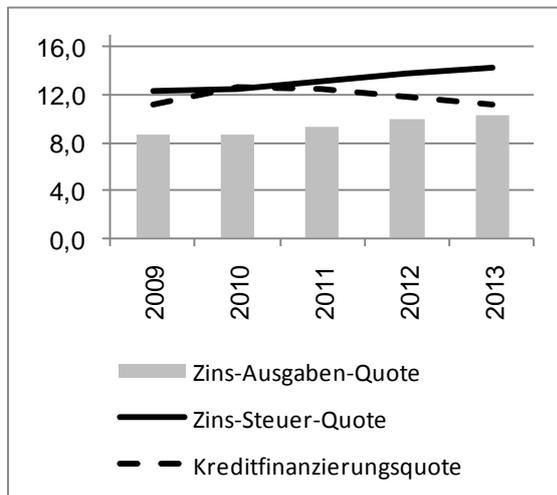
Abbildung 39: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben für Nordrhein-Westfalen 2009 – 2013

Nordrhein-Westfalen hat als Krisenkosten demnach vor allem die geringeren Einnahmen, aber auch den Landesanteil der Konjunkturpakete zu tragen. Gesonderte Angaben über Kosten werden ansonsten nicht gemacht.

Die wichtigsten Haushaltskennzahlen des Landes sind in Abbildung 40 dargestellt. Die Kreditfinanzierungsquote steigt dabei von einem hohen Niveau zunächst leicht an, um dann wieder leicht abzusinken. Am Ende des Planungszeitraums liegt sie noch leicht über dem Wert des Jahres 2009.

Die zinsbezogenen Quoten steigen beide an. Dies hat einerseits damit zu tun, dass NRW in den vergangenen Jahren von einem günstigen Zinsstruktureffekt profitiert hat, das heißt Anschlusskredite konnten günstiger finanziert werden als die Altkredite (vgl. Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2009, S. 41). Ab 2011 wird hier jedoch von höheren

Zinsen ausgegangen. Andererseits schlägt sich die gestiegene Staatsverschuldung in diesen beiden Quoten nieder. Zudem führen die gesunkenen Steuereinnahmen zu einer steigenden Zins-Steuer-Quote.



Quelle: Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2009); eigene Darstellung

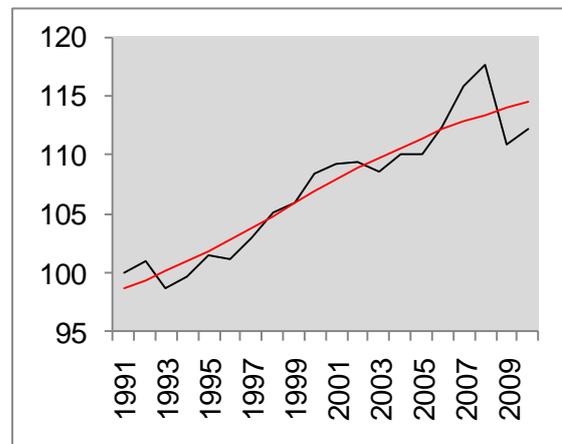
Abbildung 40: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2009-2013 in Nordrhein-Westfalen

8.7.3 Konsolidierungsbedarf

Der Konsolidierungsbedarf des Landes Nordrhein-Westfalen mit Blick auf die Schuldenbremse ist enorm. Wird zunächst die Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts bei einem unterstellten realen Wachstum von 1,2 Prozent im Jahre 2010 im Vergleich zu einer Trendlinie (ermittelt mit einem Hodrick-Prescott-Filter) betrachtet, so zeigt sich eine Unterauslastung des Produktionspotentials am aktuellen Rand. Abbildung 41 zeigt, dass in den vergangenen Jahren zunächst eine sehr gute und überdurchschnittliche Auslastung erzielt werden konnte, die jedoch aktuell nicht mehr gegeben ist. Nach den Berechnungen liegt die Unterauslastung derzeit bei 2,0 Prozent.

Wird nun die Budgetsensitivität berechnet, so ergibt sich nach dem in dieser Stu-

die angewendeten Verfahren analog Truger et al. (2009) eine Budgetsensitivität von 0,102 Prozent. Die konjunkturelle Verschuldung beträgt daher 1,08 Mrd. Euro.



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010; eigene Berechnungen

Abbildung 41: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für NRW

Das tatsächliche Finanzierungsdefizit des Landes liegt im Jahr 2010 jedoch bei 6,2 Mrd. Euro. Es ergibt sich demnach eine strukturelle Verschuldung von 5,1 Mrd. Euro im Jahr 2010.

Um den notwendigen Ausgabenpfad zur Erreichung der Vorgaben der Schuldenbremse bis 2020 zu berechnen werden die Werte weiter fortgeschrieben. Die Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes wird bis 2013 mit real +1,9 Prozent pro Jahr angenommen und ab 2014 mit der durchschnittlichen Wachstumsrate für NRW der Jahre 1999 bis 2008 fortgeschrieben. Die bereinigten Einnahmen werden zunächst wie in der mittelfristigen Finanzplanung angegeben bis 2013 angesetzt und dann mit dem durchschnittlichen Wachstum der Jahre 1999 bis 2008 von real +0,2 Prozent fortgeschrieben, analog wird mit den bereinigten Ausgaben verfahren (-0,4 Prozent im Jahr).

Diesen Annahmen zu Folge würden die Ausgaben des Landes bis 2020 praktisch stagnieren (+0,08 Prozent). Dies würde zu einem strukturellen Defizit von gut 4,5 Mrd. Euro führen. Notwendig zur Erreichung der strukturellen Nullverschuldung im Jahr 2020 wäre jedoch eine jährliche Ausgabenreduktion um 0,93 Prozent. Dies bedeutet, dass das Land im Jahr 2010 auf 1,0 Prozent seiner Ausgaben verzichten müsste, was 525,5 Mio. Euro im Jahr 2010 entspricht.

8.7.4 Politikansätze

Die mittelfristige Finanzplanung des Landes enthält keinerlei Aussage darüber, wie das Ziel der Schuldenbremse erreicht werden soll. Vielmehr heißt es: „Zur Umsetzung der grundgesetzlichen Vorgaben auf Landesebene wird die Landesregierung Nordrhein-Westfalens zeitnah einen Vorschlag unterbreiten“ (Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen 2009, S. 50).

Insgesamt soll an den Schwerpunkten der Landesregierung insbesondere im Bereich der Bildung und der Betreuung

von Kindern unter drei Jahren festgehalten werden. Hier wird in der Finanzplanung auf den erheblichen Ausbau der entsprechenden Einrichtungen der vergangenen Jahre verwiesen, der fortgeführt werden soll.

Ebenfalls verwiesen wird auf die bereits erfolgte Reduzierung der Personalkosten. Diese machen 39 Prozent der Ausgaben aus. Bereits in der Vergangenheit wurde das Weihnachtsgeld abgesenkt, das Urlaubsgeld gestrichen und die Arbeitszeit erhöht (vgl. ebd., S. 32). Zudem wurden 2.700 Stellen abgebaut, weitere 536 sollen folgen (vgl. ebd., S 34f.).

Insgesamt scheint noch unklar zu sein, wie die erhebliche Neuverschuldung reduziert werden soll. Kurzfristig ist dies auf Grund der weggebrochenen Einnahmen nicht möglich, mittelfristig wird wohl auch auf eine anziehende Konjunktur und entsprechende Steuereinnahmen gesetzt. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern problematisiert das Land jedoch geplante weitere Steuersenkungen nicht.

8.8 Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz hat, verglichen mit den anderen Flächenländern, überdurchschnittliche Kreditmarktschulden je Einwohnerin und Einwohner. Mit 6.696 Euro liegt dieser Wert 2008 auch deutlich über dem Wert aller Bundesländer (5.866 Euro) (vgl. Statistisches Bundesamt 2009b). Beim Bruttoinlandsprodukt je Einwohnerin und Einwohner ist Rheinland-Pfalz mit 25.500 Euro hingegen unterdurchschnittlich (bundesweit 29.400 Euro).

Rheinland-Pfalz hat die letzte mittelfristige Finanzplanung bereits 2008 vorgelegt (vgl. Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz 2008), so dass die Auswirkungen und die Konsequenzen der Finanz- und Wirtschaftskrise in der Finanzplanung noch keine Rolle spielen. Damit sind auch die Auswirkung derselben auf den rheinland-pfälzischen Haushalt nicht in der Finanzplanung enthalten. Demzufolge werden auch keine Aussagen getroffen, ob, und wenn ja: welche Maßnahmen getroffen werden, um die Krisenfolgen abzufangen. Im Folgenden soll auf die Planungen der Landesregierung eingegangen werden, jedoch mit dem Vorbehalt, dass die zu Grunde liegenden Annahmen in vielen Fällen hinfällig sind.

Anzumerken ist eine besonders starke Exportabhängigkeit des Landes Rheinland-Pfalz: „In der Industrie konnte die Exportquote auf 50,3 Prozent erhöht werden (Deutschland 44,9 Prozent), was bedeutet, dass mehr als die Hälfte des Gesamtumsatzes im Auslandsgeschäft erzielt wurde. Damit belegt Rheinland-Pfalz mit Rang 3 unter allen Ländern weiterhin einen Spitzenplatz“ (Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz 2008, S. 13). Damit ist eine starke Auswirkung der Wirt-

schaftskrise auf Rheinland-Pfalz wahrscheinlich, und die Konsequenzen der Sparpakete in anderen Ländern des Euro-Raums sind noch nicht abzusehen. Mit einem realen Minus von 5,0 Prozent im Jahr 2009 hat sich die Wirtschaft in Rheinland-Pfalz im Bundesdurchschnitt entwickelt (vgl. Statistischer Ämter des Bundes und der Länder 2010).

Bemerkenswert ist die Grundlinie der Finanzpolitik in der mittelfristigen Finanzplanung des Landes Rheinland-Pfalz: Hierin wird einerseits ein dogmatisches Neuverschuldungsverbot abgelehnt. Vielmehr gilt: „Eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auf Kosten der Zukunftsausgaben ergibt keinen Sinn“ (ebd., S. 24). Die politische Linie zielt darauf ab, eine kontinuierliche Wirtschaftsentwicklung vor der Null bei der Neuverschuldung zu verfolgen. Da Land lehnt ein rigoroses Schuldenverbot daher auch ab. In der mittelfristigen Finanzplanung (S. 26) heißt es: „Die Einführung eines generellen Verbots der staatlichen Neuverschuldung zählt nicht zu den Zielen der rheinland-pfälzischen Finanzpolitik, da ein solches Verbot das Potenzial für die wirtschaftliche Entwicklung in mehrerlei Hinsicht beeinträchtigen würde.“ Vielmehr sollen die – vor der Einführung der Schuldenbremse – bestehenden Verschuldungsgrenzen weiterentwickelt werden, etwa, indem eine strukturelle Neuverschuldung von 0,75 Prozent erlaubt wird. In der beschlossenen Schuldenbremse ist bekanntlich für die Länder ein strukturelles Neuverschuldungsverbot ab dem Jahr 2020 vorgesehen.

8.8.1 Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung

Die mittelfristige Finanzplanung des Landes Rheinland-Pfalz ist auf Grund des Doppelhaushaltes bereits im Jahr 2008 erstellt worden. Hierin wird zwar ein Abkühlen der wirtschaftlichen Entwicklung erwartet, die Wirtschaftskrise mit dem starken Einbruch des Bruttoinlandsproduktes wurde jedoch nicht prognostiziert. Insofern sind der mittelfristigen Finanzplanung falsche – weil veraltete – Annahmen zu Grunde gelegt worden. Zwar hat das Finanzministerium der Landes Rheinland-Pfalz (2008, S. 6) bereits geschrieben, dass die „Wachstumskräfte vom Export stärker auf die Seite der Binnennachfrage verlagert“ werden müssen, die grundsätzliche konjunkturelle Entwicklung wurde jedoch falsch eingeschätzt: „Die Erwartung, dass sich die Konjunktur in Deutschland in diesem Zeitraum zwar abschwächt, aber grundsätzlich weiterhin in eher ruhigen Bahnen verläuft, stellt die aus heutiger Sicht wohl wahrscheinlichste Variante dar“ (ebd., S. 9).

Rheinland-Pfalz unterstellt ein Wirtschaftswachstum von real 1,5 Prozent pro Jahr. Dieser Wert wird für die Jahre 2010 bis 2013 für die vorliegende Simulation übernommen, für die Jahre 2008 und 2009 liegen die tatsächlichen Werte inzwischen vor und können verwendet werden.

Zu den Kosten der Krise macht die mittelfristige Finanzplanung auf Grund der Erstellung im Jahr 2008 keinerlei Aussage. Die Haushaltsslage ist ansonsten dadurch gekennzeichnet, dass einerseits erhebliche Konsolidierungserfolge erzielt werden konnten, andererseits jedoch nach wie vor ein Finanzierungsdefizit besteht. Dieses soll nach der Planung bis 2013 zurückgefahren werden. Ferner wird die Besonder-

heit des rheinland-pfälzischen Pensionsfonds benannt.

Das Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2008, S. 35) schreibt von einem Konsolidierungserfolg von 1,2 Mrd. Euro seit dem Jahr 2005. Dieser Erfolg sei einem kräftigen Zuwachs der Steuereinnahmen, sparsamer Wirtschaftsführung, der Lohnzurückhaltung der Bediensteten des Landes sowie einem günstigen Zinsumfeld geschuldet. Allerdings können für die Zukunft nicht mehr mit dem Zusammentreffen dieser günstigen Faktoren gerechnet werden. Einerseits ist von steigenden Zinsen auszugehen, der Zinsstruktureffekt für die Jahre 2011 und 2012 wird auf durchschnittlich 50 Mio. Euro beziffert. Hinzu kommen sinkende bzw. langsamer steigende Steuereinnahmen, da einerseits die Konjunktur nachlasse, andererseits die Unternehmenssteuerreform zu Mindereinnahmen führe. Für weitere Steuersenkungen sieht das Land Rheinland-Pfalz keinen Spielraum. Bekanntlich ist zwischenzeitlich jedoch das Wachstumsbeschleunigungsgesetz mit weiteren Steuersenkungen beschlossen worden. Drittens schließlich sollen die Landesbediensteten zumindest im Umfang der Inflation mit höheren Gehältern rechnen dürfen. Das Land will zudem die Ergebnisse der Verhandlungen zum Tarifvertrag der Länder für die Landesbeamten übernehmen. Als vierten Grund für sich verlangsamende Konsolidierungserfolge nennt das Land die steigende Anzahl der in Pension gehenden Landesbediensteten. Zudem steigen die Ausgaben für den kommunalen Finanzausgleich, so dass das Land Rheinland-Pfalz insgesamt von einer strukturellen Mehrbelastung im Jahr 2013 von 298 Mio. Euro ausgeht, wobei noch einmal betont sei, dass diese An-

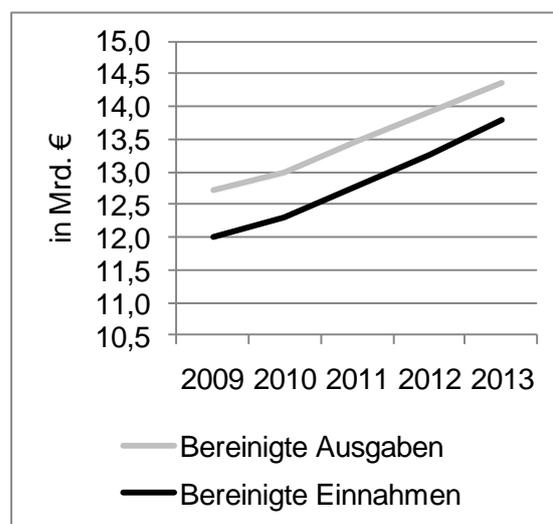
nahmen aus einer Zeit stammen, als die Wirkungen der Krise noch nicht absehbar waren.

Das Land Rheinland-Pfalz führt für jeden nach dem 30. September 1996 eingestellten Beamten und Richter einen versicherungsmathematisch errechneten Betrag an den landeseigenen Pensionsfonds ab. Diese Zahlungen sowie die damit erwirtschafteten Zinsen dienen später zur Finanzierung der Pensionen der betreffenden Beamt/innen und Richter/innen.²⁶ Im Jahr 2010 wird der Fonds ein Volumen von 2,3 Mrd. Euro erreicht haben, die Zuführungen belaufen sich 2010 auf 434 Mio. Euro (vgl. Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz 2008, S. 32). Nun rechnet das Land Ausgaben für den Pensionsfonds nicht ein, wenn es um die Frage eines ausgeglichenen Haushaltes geht. Dies wird damit begründet, dass so die Vergleichbarkeit mit den anderen Ländern hergestellt wird, die eben keine Rücklagen für spätere Pensionen bilden. Ein ausgeglichener Haushalt nach rheinland-pfälzischer Definition liegt demnach dann vor, wenn die Nettokreditaufnahme kleiner ist als die Zuwendungen an den Pensionsfonds. Zudem verschuldet sich das Land nicht auf dem Kapitalmarkt, sondern beim landeseigenen Fonds. Ferner sind die Mittel des Landes an den Pensionsfonds im Versorgungsfall an das Land (verzinst) zurückzubezahlen und stellen daher Darlehen dar. Diese werden als Finanzinvestitionen verbucht, so dass die Investitionsquote des Landes entsprechend hoch ist (vgl. ebd., S. 49).

²⁶ Analoge Regelungen gibt es auch in einigen anderen Bundesländern.

8.8.2 Haushaltskennzahlen und Kreditaufnahme

Unabhängig von diesen Fragen lässt sich festhalten, dass die bereinigten Ausgaben des Landes in den Planungsjahren immer über den bereinigten Einnahmen liegen. Abbildung 42 zeigt dabei zwar eine rückläufige Differenz, dennoch ist auch am Ende des Planungszeitraumes ein Defizit zu beachten (welches jedoch geringer ist als die Zuwendungen an den Pensionsfonds).



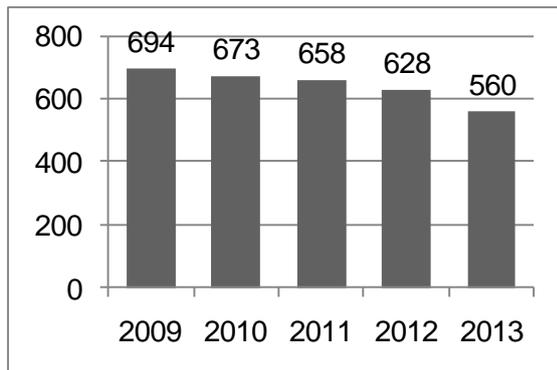
Quelle: Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2008, S. 41); eigene Darstellung

Abbildung 42: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben für Rheinland-Pfalz 2009 – 2013

Es ist jedoch anzunehmen, dass die Entwicklung ab dem zweiten Halbjahr 2008 die Lücke erheblich vergrößert hat, da die in Abbildung 42 dargestellten Annahmen die Planungen vor vollem Ausbruch der Wirtschaftskrise betreffen.

Abbildung 43 ist die Nettokreditaufnahme des Landes zu entnehmen. Diese ist im Planungszeitraum sinkend, wobei die Einnahmeplanung noch auf der Steuerschätzung des Mai 2008 beruht – die folgenden beiden Mai-Steuerschätzungen

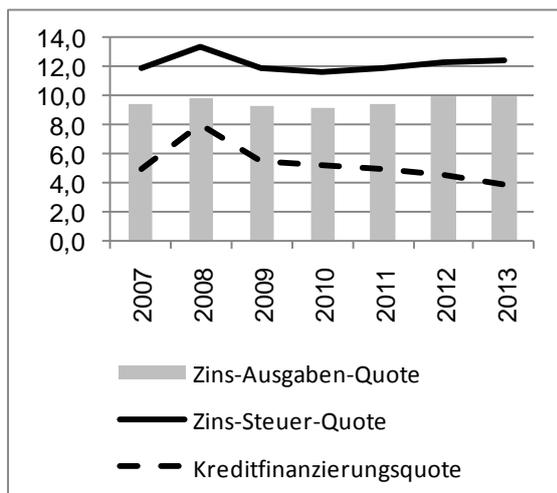
haben erhebliche Mindereinnahmen für die Länder prognostiziert.



Quelle: Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2008, S. 50); eigene Darstellung

Abbildung 43: Nettokreditaufnahme des Landes Rheinland-Pfalz 2009 – 2013

Auch die Haushaltskennzahlen des Landes Rheinland-Pfalz beziehen sich auf einen Planungsstand vor dem Einbruch der Wirtschaftsleistung im Jahr 2009. Die Kreditfinanzierungsquote steigt in dieser Planung zunächst stark an, bevor sie dann ab 2008 kontinuierlich zurückgeht. Zins-Ausgaben- und Zins-Steuer-Quote steigen am Ende des Planungszeitraumes an, was vor allem auf den Zinsstruktureffekt zurückgeführt wird.



Quelle: Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2008, S. 55); eigene Darstellung

Abbildung 44: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2007-2013 in Rheinland-Pfalz

Auch bei den Kennzahlen der Abbildung 44 stellt sich die Frage, inwieweit entsprechende Annahmen auf Grund der dramatischen Entwicklungen des Jahres 2009 aufrechterhalten werden können. Insbesondere die verminderten Steuereinnahmen dürften hier zu Reaktionen, etwa einer höheren Neuverschuldung geführt haben, zumal das Land in der mittelfristigen Finanzplanung mehrfach betont, dass für Steuersenkungen keinerlei Spielraum besteht. Dennoch sind mit dem Wachstumsbeschleunigungsgesetz neben den konjunkturbedingten Steuermindereinnahmen auch Mindereinnahmen generiert worden, die ihre Ursache in Steuerrechtsänderungen haben.

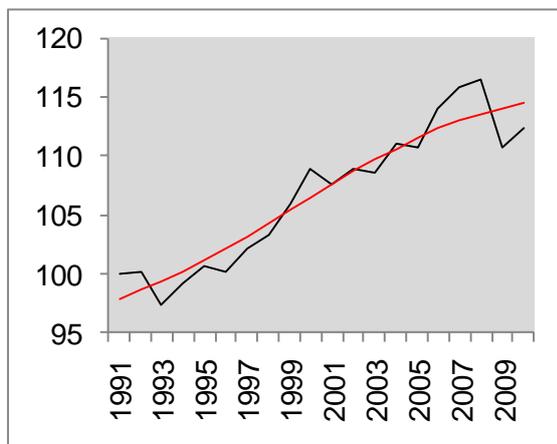
Zu berücksichtigen sind auch globale Minderausgaben von 30 Mio. Euro, die für die Jahre ab 2010 in der mittelfristigen Finanzplanung (S. 45) angegeben sind.

8.8.3 Konsolidierungsbedarf

Auf Grund der Aufstellung der mittelfristigen Finanzplanung des Landes bereits im Jahr 2008 sind die Korrekturen sowohl der Mai-Steuerschätzung des Jahres 2009 als auch der des Jahres 2010 zu berücksichtigen. Da das Land einen gewissen Risikopuffer in der mittelfristigen Finanzplanung von etwa 200 Mio. Euro im Jahr vorsieht (vgl. Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz 2008, S. 38), schlagen die Mindereinnahmen nicht voll durch. Dennoch sind erhebliche Steuermindereinnahmen, die nicht durch den Risikopuffer abgefangen wurden, in das Modell einzustellen.

Nach dem in Kapitel 6 beschriebenen Verfahren (Hodrick-Prescott-Filter) und einem angenommen realen Wirtschaftswachstum von 1,5 Prozent im Jahr 2010 – was sicherlich als optimistisch bezeichnet

werden darf – wird für Rheinland-Pfalz eine Unterauslastung des BIP von 1,9 Prozent berechnet. Die Budgetsensitivität – wieder mit dem beschriebenen Verfahren ermittelt – beträgt für das Land 0,122 Prozent, so dass das konjunkturelle Defizit 0,24 Prozent des BIP oder 247 Mio. Euro entspricht. Da für Rheinland-Pfalz lediglich eine mittelfristige Finanzplanung aus dem Jahr 2008 vorliegt und seither erhebliche Verwerfungen in der wirtschaftlichen Entwicklung eingetreten sind, ist das angegebene Defizit des Jahres 2010 eher deutlich zu gering angesetzt. Das berechnete Finanzierungsdefizit (unter Berücksichtigung der Steuerschätzungen, aber ohne Ausgabensteigerung auf Grund konjunkturstützender Maßnahmen) beträgt 1,2 Mrd. Euro. Demnach ergibt sich ein strukturelles Defizit von 955 Mio. Euro.



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010; eigene Berechnungen

Abbildung 45: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Rheinland-Pfalz

Zur Berechnung des Konsolidierungsbedarfs wird wieder das prognostizierte BIP-Wachstum der mittelfristigen Finanzplanung für die Jahre bis 2013 übernommen und ab 2014 die durchschnittlichen BIP-Wachstumswerte von 1999 bis 2008 unterstellt. Zudem werden die Einnahmen zunächst aus der mittelfristigen Finanzpla-

nung übernommen und um die Ergebnisse der Steuerschätzung – im Falle von Rheinland-Pfalz sowohl der Mai-Steuerschätzung 2009 als auch der Mai-Steuerschätzung 2010 – korrigiert und ab 2014 mit der durchschnittlichen Entwicklung von 1999 bis 2008 fortgeschrieben (real 0,4 Prozent). Analog wird mit den bereinigten Ausgaben verfahren (reales Wachstum 1999 – 2008: 0,5 Prozent). Mit diesem Verfahren errechnet sich für das Jahr 2020 eine strukturelle Neuverschuldung von gut 1,5 Mrd. Euro.

Um 2020 die im Grundgesetz festgeschriebene Schuldenbremse zu erfüllen müsste sich der Ausgabenpfad des Landes erheblich ändern. Die Fortschreibung bisheriger Politik führt zu einem realen durchschnittlichen Ausgabenwachstum pro Jahr um 0,8 Prozent. Um 2020 die strukturelle Neuverschuldung auf Null zu drücken dürften die Ausgaben jährlich jedoch nicht wachsen – sie müssten um 0,47 Prozent sinken. Die Ausgaben müssten demnach um 1,3 Prozent reduziert werden – im Jahr 2010 entspricht dies knapp 163 Mio. Euro.

8.8.4 Politikansätze

Das Land Rheinland-Pfalz hat auf Grund der bereits 2008 erfolgten Aufstellung der mittelfristigen Finanzplanung hierin nicht auf die Krise reagiert. Insgesamt zeichnet sich die geplante Politik jedoch durch eine Fortentwicklung der bisherigen Politik aus. Insbesondere wird an den Zuführungen zum Pensionsfonds festgehalten.

Rheinland-Pfalz betont jedoch bereits in der mittelfristigen Finanzplanung (S. 16), dass eine „durchgreifende Konsolidierung der Landesfinanzen alleine auf der Ausgabenseite kaum zu erreichen sein wird.“

Bereits vor dem vollen Durchschlagen der Wirtschaftskrise werden die reduzierten Ausgabenzuwächse als „äußerst ambitioniert“ (ebd., S. 39) bezeichnet. Weiter heißt es: „Ohne strukturelle Einsparungen beim Landespersonal werden die geplanten Ausgabeneinschränkungen nicht zu erzielen sein.“ Es ist daher ein Personalabbau geplant (vgl. ebd., S. 45).

Angesichts der jüngsten Entwicklungen dürfte das Ziel einen ausgeglichenen Haushaltes „nach rheinland-pfälzischer Definition“ (ebd., S. 41) bis 2013, d.h. ohne Zuführungen an den Pensionsfonds, kaum zu erreichen sein.

8.9 Saarland

Das Saarland ist in den vergangenen Jahren stark durch einen strukturellen Umbau geprägt, genannt sei der Beschäftigungsabbau im Steinkohlebergbau. Unter den Flächenländern weist das Saarland im Jahr 2008 zudem die höchste Verschuldung je Einwohnerin und Einwohner aus (vgl. Statistisches Bundesamt 2009b).

Die Entwicklung des Saarlands in den Jahren 1999 bis 2008 wird in der mittelfristigen Finanzplanung als überdurchschnittlich bezeichnet, was eine Verbesserung vom 9. auf den 6. Platz beim BIP pro Kopf nach sich gezogen hat (Ministerium der Finanzen 2010, S. 12). Allerdings ist das Saarland auf Grund der starken Exportorientierung auch wie kein zweites Bundesland vom Rückgang der Wirtschaftsleistung im Jahr 2009 betroffen. Real schrumpfte das BIP hier um 7,9 Prozent (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010). In der Folge gehen auch die Steuereinnahmen des Landes erheblich zurück: Gegenüber 2008 sinken diese um 9,2 Prozent, wobei hierbei auch Steuerrechtsänderungen eine Rolle spielen (vgl. Ministerium der Finanzen 2010, S. 16f.).

Das Saarland stellt sich in seiner Finanzplanung auf das Umsetzen der Regelungen der Schuldenbremse ein. Hierzu sind erste Berechnungen vorgenommen worden. Die wirtschaftliche Entwicklung sowie steuersenkende Beschlüsse auf Bundesebene (mit Zustimmung des Bundesrates) haben jedoch das Erreichen der Konsolidierungsziele erheblich erschwert. In der mittelfristigen Finanzplanung (S. 15) heißt es denn auch: „Der Bund trägt zukünftig im Zuge einer konjunkturellen Normalisierung eine Mitverantwortung

dafür, dass die Länder eine realistische Chance zur Einhaltung der Schuldenbremse haben. Eine Missachtung dieser Verantwortung wäre nicht vereinbar mit den Verpflichtungen, die der Bund im Zuge der grundgesetzlichen Vorgabe der Schuldenbremse eingegangen ist.“

8.9.1 Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung

Das Saarland weist eine erhebliche Exportorientierung auf und ist daher in besonderem Maße von der Entwicklung des Welthandels abhängig. In den Jahren vor der Wirtschafts- und Finanzkrise hat dies zu einer überdurchschnittlichen Entwicklung geführt, der Einbruch im Jahr 2009 war im Gegenzug jedoch der größte aller Bundesländer.

In der mittelfristigen Finanzplanung wird an einer Stelle auf die Prognose der Bundesregierung für das Jahr 2010 verwiesen. Im Tabellenanhang der mittelfristigen Finanzplanung ist zu sehen, dass das Land von folgenden realen Wachstumsraten des BIP ausgeht (vgl. Ministerium der Finanzen 2010, S. 85):

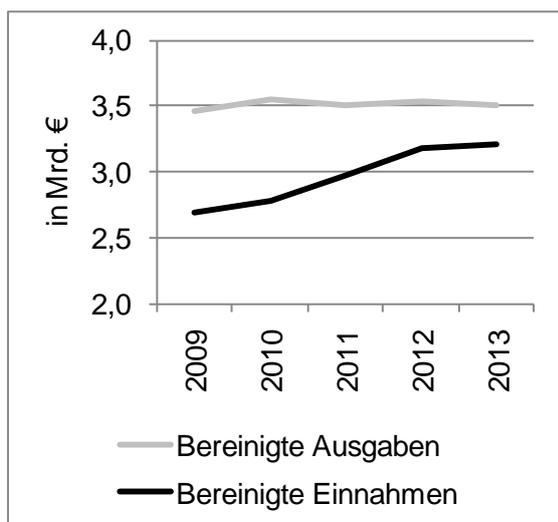
| | |
|------|-------------|
| 2010 | 1,2 Prozent |
| 2011 | 2,0 Prozent |
| 2012 | 2,0 Prozent |
| 2013 | 2,0 Prozent |

Diese Annahmen sollen für die Berechnungen übernommen werden, es sei jedoch darauf hingewiesen, dass das Land damit vergleichsweise optimistische Wachstumsraten unterstellt. Es ist ferner nicht auszuschließen, dass für das Saarland besonders starke Abweichungen vom Bundestrend zu beobachten sein werden.

Das Saarland befindet sich zudem nach wie vor im Umbruch: Die Beschäftigungszahlen des Steinkohlebergbaus werden weiter zurückgehen, so dass auch von dieser Seite keinerlei Wachstumsimpulse zu erwarten sind.

8.9.2 Haushaltskennzahlen und Kreditaufnahme

Das Saarland weist unter den Flächenländern die größte Pro-Kopf-Verschuldung aus. Auf Grund sinkender Einwohnerzahlen wird sich diese Verschuldung in der Tendenz weiter verschärfen. Für den nun vorliegenden Planungszeitraum weist das Land immer höhere bereinigte Ausgaben als bereinigte Einnahmen aus, es sind demnach weitere Schulden zur Schließung der Finanzierungslücke notwendig.

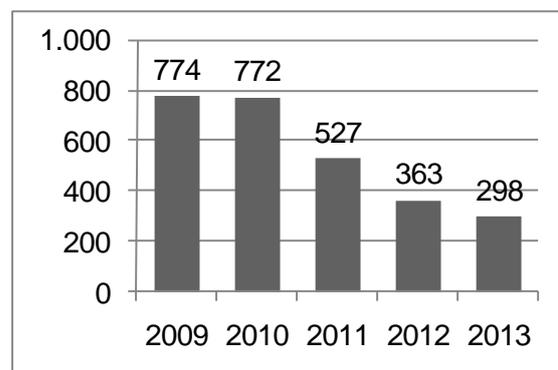


Quelle: Ministerium der Finanzen (2010)

Abbildung 46: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben für das Saarland 2009 – 2013

Abbildung 46 zeigt konstante bereinigte Ausgaben. Gleichzeitig steigen die bereinigten Einnahmen an, so dass die Lücke im Planungszeitraum geringer wird. Dies zeigt sich auch an der Entwicklung der Nettokreditaufnahme, die Abbildung 47 zu entnehmen ist. Es wird demnach ein deutlicher Rückbau der Schuldenaufnahme

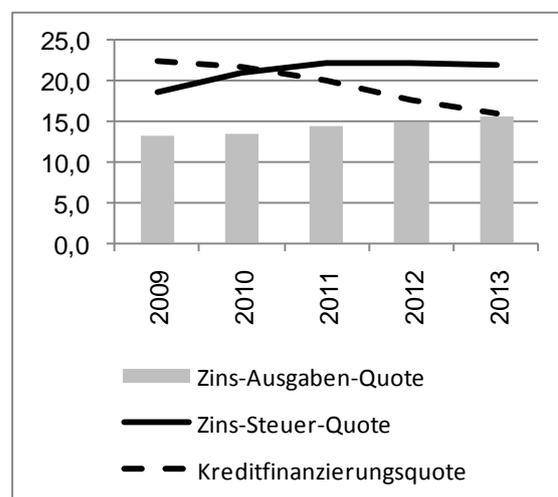
angestrebt, ob dieser ehrgeizige Plan realistisch ist hängt wesentlich von der Entwicklung der Wirtschaft ab.



Quelle: Ministerium der Finanzen (2010, S. 21)

Abbildung 47: Nettokreditaufnahme des Saarlands 2009 – 2013

Die Haushaltskennzahlen des Saarlands bewegen sich alle auf einem sehr hohen Niveau. Die Kreditfinanzierungsquote geht zwar kontinuierlich zurück (siehe Abbildung 48), dennoch beträgt sie zum Ende des Planungszeitraums noch knapp 16 Prozent.



Quelle: Ministerium der Finanzen (2010, S. 21f.)

Abbildung 48: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2009-2013 im Saarland

Die zinsbezogenen Quoten steigen in der Tendenz sogar weiter an. Am Ende des Planungszeitraums muss mehr als

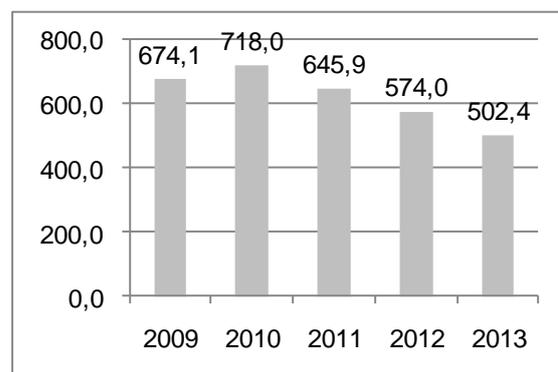
jeder fünfte durch Steuern eingenommene Euro für den Schuldendienst aufgebracht werden. Die Haushaltssituation des Saarlands ist daher deutlich schlechter als in den meisten anderen Flächenländern.

8.9.3 Konsolidierungsbedarf

Das Land ist bemüht, Regelungen zu finden, die das strukturelle Defizit ermitteln helfen. In der Folge sollen dann Jahr für Jahr 10 Prozent dieses strukturellen Defizits aus dem Jahr 2010 abgebaut werden, um so an die Konsolidierungshilfen von 260 Mio. Euro jährlich (von 2011 bis 2019) zu gelangen. Ziel ist es demnach, das strukturelle Defizit bis 2020 auf Null abzusenken und somit den Vorgaben der Schuldenbremse Genüge zu tun.

Das Saarland weist – wie auch andere Länder – darauf hin, dass zahlreiche Fragen zur Ermittlung des notwendigen Konsolidierungspfades noch ungeklärt sind. „Dies betrifft insbesondere die Frage der Ermittlung des strukturellen Defizits, vor allem die Methode der Konjunkturbereinigung und die Berücksichtigung sonstiger nicht von dem einzelnen Land zu verantwortender Sondereffekte bei der Defizitermittlung, wie es in der Begründung zum Gesetz heißt“ (Ministerium der Finanzen 2010, S. 14). Ohne nähere Benennung der Methodik hat das Land auf Basis eines Gutachtens das konjunkturelle und strukturelle Defizit für das Jahr 2010 ermitteln lassen. Dabei ist jedoch unklar, welche Annahmen über die wirtschaftliche Entwicklung dem zu Grunde liegen. Im Ergebnis weist das Saarland ein konjunkturelles Defizit von 264 Mio. Euro und ein strukturelles Defizit von 718 Mio. Euro aus (vgl. ebd.). Daher wird von notwendigen Einsparungen von jährlich 72 Mio. Euro ausgegangen. Die Entwicklung des strukturellen Defizits in der mittelfristigen Fi-

nanzplanung wird wie in Abbildung 49 dargestellt angenommen. Gleichzeitig macht das Land jedoch darauf aufmerksam, dass dieser Defizitabbau nur erfolgt, „wenn die Verwaltungsvereinbarungen den aktuellen Planungen entsprechend ausgestaltet werden (...). Änderungen – auch größere – können sich ergeben, wenn die noch abzuschließende Verwaltungsvereinbarung davon abweicht“ (Ministerium der Finanzen 2010, S. 21).



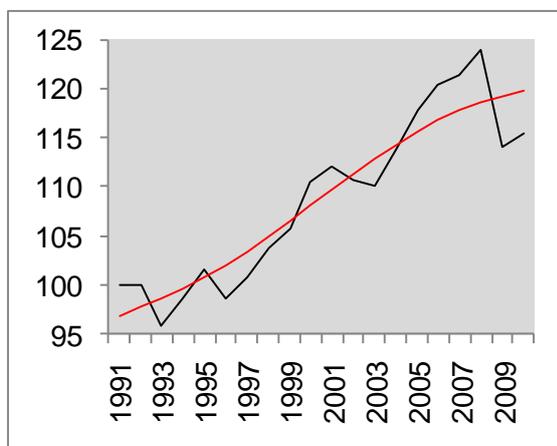
Quelle: Ministerium der Finanzen (2010, S. 22)

Abbildung 49: Entwicklung des strukturellen Defizits im Saarland nach Angabe des saarländischen Finanzministeriums 2009 - 2013

Im Folgenden soll das strukturelle Defizit und der Konsolidierungsbedarf des Saarlands mit einem Hodrick-Prescott-Filter und einem unterstellten Wachstum von real 1,2 Prozent im Jahr 2010 berechnet werden. Zunächst ist Abbildung 51 eine Unterauslastung des saarländischen Produktionspotentials von 3,7 Prozent zu entnehmen. Bei einer errechneten Budgetsensitivität von 0,110 Prozent ergibt sich ein konjunkturelles, d.h. nach den Regelungen der Schuldenbremse: erlaubtes, Defizit von 118,7 Mio. Euro.

Das Finanzierungsdefizit im Saarland beträgt im Jahr 2010 voraussichtlich 746 Mio. Euro. Es ergibt sich demnach ein strukturelles Defizit in Höhe von 627,3 Mio. Euro.

Werden nun die bereinigten Einnahmen und die bereinigten Ausgaben zunächst bis zum Jahr 2013 aus der Finanzplanung übernommen und preisbereinigt, und in der Folge mit den durchschnittlichen realen Wachstumsraten der Jahre 1999 bis 2008 fortgeschrieben, so lässt sich ein strukturelles Defizit im Jahr 2020 bestimmen. Anhand dieses Defizits lässt sich eine neue, zur Einhaltung der Schuldenbremse notwendige Entwicklung der Ausgaben bestimmen.



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010; eigene Berechnungen

Abbildung 50: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für das Saarland

Die Angaben der mittelfristigen Finanzplanung und der Trendfortschreibung ergeben bis 2020 ein reales durchschnittliches Ausgabenwachstum von -1,18 Pro-

zent jährlich. Dennoch ergibt sich bei Fortschreiben der Einnahmeentwicklung (-3,2 Prozent) und unter Anwendung der Bereinigungsverfahren ein strukturelles Defizit von 716 Mio. Euro im Jahr 2020. Damit stimmen die Angaben der mittelfristigen Finanzplanung und der hier vorgelegten Simulation gut überein. Es wäre demnach eine Ausgabenkurve notwendig, die die Ausgaben jährlich um 4,07 Prozent zurückgehen lässt. Die Ausgaben müssten demnach jährlich um weitere 2,9 Prozent gekürzt werden, im Jahr 2010 entspricht dies einem Betrag von 100,9 Mio. Euro.

8.9.4 Politikansätze

Das Saarland setzt nach Angaben der mittelfristigen Finanzplanung die politischen Schwerpunkte auf Bildung, Wirtschaftsförderung, Umweltschutz und erneuerbare Energien (vgl. Ministerium der Finanzen 2010, S. 12). Daneben hat das Land einen Konsolidierungspfad benannt, der zu einer jährlichen Reduktion des strukturellen Defizits um 72 Mio. Euro führen soll. Konkret benannt wird bspw. ein weiterer Personalabbau. So soll in den kommenden Jahren weiterhin nur jede dritte im Land freiwerdende Stelle nachbesetzt werden – ausgenommen sind hier Lehrerinnen und Lehrer, die Polizei und Finanzbeamte (vgl. ebd., S. 18).

8.10 Sachsen

Das Land Sachsen liegt bei der Verschuldung je Einwohnerin und Einwohner im Jahr 2008 bundesweit mit unter 2.300 Euro auf dem zweitbesten Platz – lediglich der Freistaat Bayern weist eine geringere Pro-Kopf-Verschuldung aus (vgl. Statistisches Bundesamt 2009b). Zu den Besonderheiten der sächsischen Haushaltspolitik gehört weiterhin, dass das Land bereits vor dem Inkrafttreten der Föderalismusreform II eine eigene Schuldenbremse in die Landeshaushaltsordnung implementiert hat. Mit dem Inkrafttreten des Doppelhaushaltsgesetzes 2009/10 wurde der Schuldenstand 2008 als Obergrenze der künftigen Staatsverschuldung festgeschrieben (9,584 Mrd. Euro).

Sachsen geht als einziges Bundesland davon aus, dass im Finanzplanungszeitraum eine Tilgung der Altschulden (um 75 Mio. Euro pro Jahr) möglich ist.

Auch die Steuerschätzung vom Mai 2010, die in anderen Bundesländern zu einem erheblichen haushaltspolitischen Korrekturbedarf führte, hat die Eckwerte der bestehenden Finanzplanung von 2009 bis 2013 nicht so stark aus der Balance bringen können wie in anderen Bundesländern. Zwar brechen die Steuereinnahmen 2010 um mehr als 800 Mio. Euro ein, liegen aber dennoch 2012 deutlich über den Planungsansätzen, so dass mehr als die Hälfte des Einbruchs kompensiert wird.²⁷

²⁷ In eine Pressemitteilung des Finanzministeriums des Landes Sachsen vom 11.5.2010 heißt es „Für den Freistaat Sachsen werden für das Jahr 2010 Steuereinnahmen in Höhe von 9.392 Mio. EUR erwartet. Das entspricht Mindereinnahmen von 830 Mio. EUR gegenüber dem Haushaltsansatz 2010 (...). Für die Jahre 2011 bis 2014 werden Steuereinnahmen in Höhe von 9.551 Mio. EUR (2011), 9.903 Mio. EUR (2012), 10.179 Mio. EUR (2013) und 10.409 Mio. EUR (2014) vorhergesagt.“

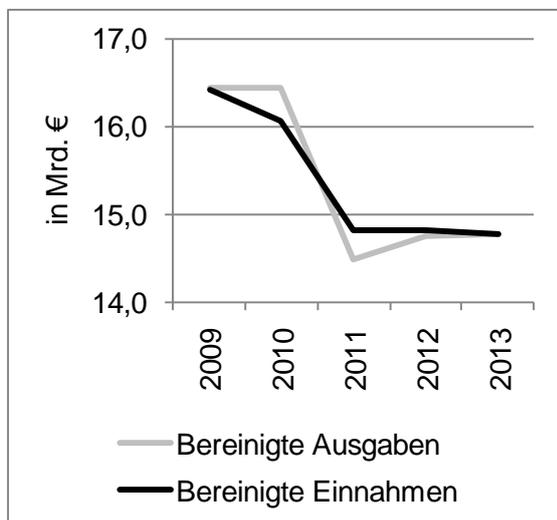
Dennoch geht die sächsische Staatsregierung von einem „notwendigen Konsolidierungsvolumen von rd. 4,4 Mrd. Euro“ und einem „Rückgang der Gesamteinnahmen gegenüber dem Jahre 2009 um rd. 27 Prozent“ aus. Sie lässt keinen Zweifel daran, dass der damit verbundene Handlungsbedarf primär durch entsprechende Kürzungen zu erbringen ist: Das heißt, mehr als jeder vierte Euro aus dem Landeshaushalt muss eingespart werden (vgl. Staatsministerium der Finanzen 2009, S. 24). Die Prognose der Einnahmeentwicklung für den Landeshaushalt bis 2025 beruht auf einer Untersuchung, die vom ifo-Institut für Wirtschaftsforschung Dresden erstellt wurde. Für die Jahre 2014 bis 2025 wird dabei von einem durchschnittlichen Wachstum von etwa 1,4 Prozent ausgegangen. Bis 2020 werden wegen der zurückgehenden Solidarpaktmittel und aufgrund der demografischen Entwicklung stetig sinkende Einnahmen erwartet, danach sollen sie langsam wieder steigen. Auch wenn Sachsen derzeit kein Finanzierungsdefizit ausweist, ändert dies nichts am Kürzungsdruck, der auf der Gesamtheit der Landesfinanzen lastet.

8.10.1 Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung

In der mittelfristigen Finanzplanung des Landes wird allgemein auf die bundesdeutsche Entwicklung eingegangen. Angaben für Sachsen werden jedoch nicht gemacht. Der Rückgang der Wirtschaftsleistung in Sachsen war 2009 mit 3,8 Prozent jedoch unterdurchschnittlich. In der Folge sollen daher die Wachstumsraten der Gemeinschaftsprognose angesetzt werden.

8.10.2 Haushaltskennzahlen und Kreditaufnahme

Der Haushalt des Freistaats Sachsen ist nach der mittelfristigen Finanzplanung ausgeglichen. Abbildung 51 ist zu entnehmen, dass sich die bereinigten Ausgaben und die bereinigten Einnahmen nahezu parallel bewegen und sich immer eng beieinander befinden. Sowohl Ausgaben als auch Einnahmen werden im Planungszeitraum erheblich zurückgefahren. Die haushaltspolitischen Ziele sind jedoch ohne beträchtliche Sparanstrengungen nicht erreichbar.

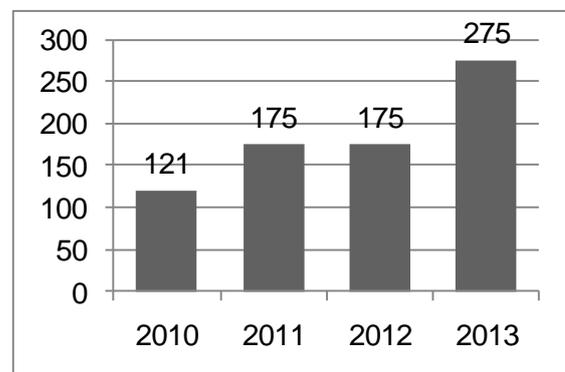


Quelle: Staatsministerium der Finanzen (2009, S. 30f); eigene Darstellung

Abbildung 51: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben in Sachsen 2009 – 2013

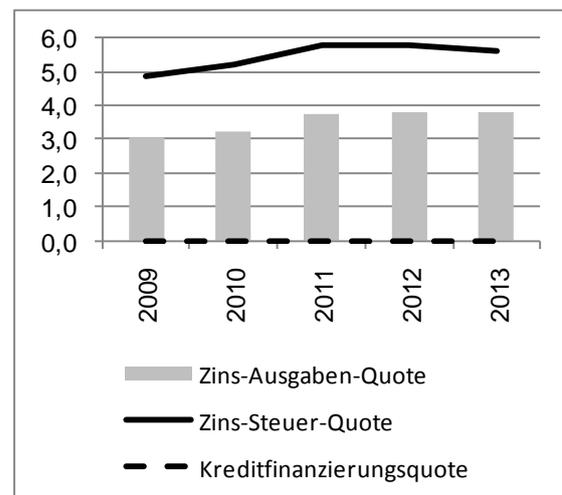
Die Staatsregierung plant, die Ausgaben in einem Jahr um ca. 2 Mrd. Euro abzusenkten. Gemäß der Finanzplanung sollen die bereinigten Ausgaben von 16,43 Mrd. Euro 2010 auf 14,47 Mrd. Euro 2011 sinken. Dies soll insbesondere durch Kürzungen im Personalbereich und eine Absenkung der investiven Zuschüsse für die Kommunen bewerkstelligt werden. Zur Umsetzung dieses haushaltspolitischen Kurses kann die Staatsregierung derzeit zwar noch auf beträchtliche Haushalts-

rücklagen zurückgreifen. Dennoch kommt auch sie nicht ohne wachsende globale Minderausgaben für die Haushaltsjahre 2010 bis 2013 aus, die insgesamt rund 746 Mio. Euro betragen sollen (siehe Abbildung 52). Zugleich schreibt die Finanzplanung die jährliche Tilgung der Altschulden fort. Werden jedoch die globalen Minderausgaben nicht aufgelöst, könnte ein Nettokreditbedarf von maximal 1,9 Prozent der bereinigten Ausgaben im Jahr 2013 entstehen.



Quelle: Staatsministerium der Finanzen (2009, S. 27); eigene Darstellung

Abbildung 52: Globale Minderausgaben in Sachsen 2010 – 2013



Quelle: Staatsministerium der Finanzen (2009); eigene Berechnungen; eigene Darstellung

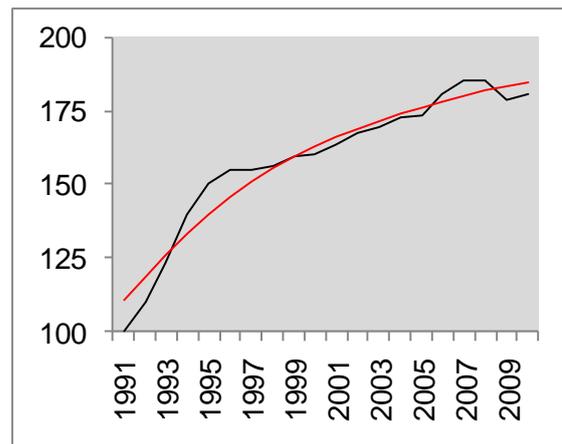
Abbildung 53: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2009-2013 in Sachsen

Die zinsbezogenen Quoten steigen hingegen in der Tendenz trotz abnehmender oder gleichbleibender Verschuldung an. Dies hat mit den erwarteten höheren Zinsen zu tun (Zinsstruktureffekt), da das Land nicht davon ausgeht, dass die Zinsen auf dem historischen niedrigen Niveau bleiben, auf dem sie derzeit sind (vgl. Staatsministerium der Finanzen 2009, S. 39).

8.10.3 Konsolidierungsbedarf

Wie bereits dargestellt will die Staatsregierung mit einem vergleichsweise harten Schnitt ca. 45 Prozent des nach dem Ifo-Gutachten bestehenden Konsolidierungsbedarfs im Zeitraum 2010/11 erbringen. Vorgaben der Schuldenbremse werden jedoch in der mittelfristigen Finanzplanung nicht explizit berücksichtigt. Im Folgenden soll dargestellt werden, ob Sachsen durch seine restriktive Haushaltspolitik eine Chance hat, 2020 einen Haushalt ohne strukturelle Defizite aufzustellen.

Die Unterauslastung des sächsischen Bruttoinlandsprodukts beträgt nach den getroffenen Annahmen (BIP-Wachstum 2010 von real 1,2 Prozent, Hodrick- Prescott-Filter mit $\lambda=100$) 2,3 Prozent. Die analog zum Verfahren bei Truger et al. (2009) berechnete Budgetsensitivität in Sachsen beträgt 0,195 Prozent, so dass ein rechnerisches konjunkturelles Defizit von 417 Mio. Euro festzustellen ist. Da das Land Sachsen im Jahr 2010 kein Finanzierungsdefizit ausweist und die globalen Minderausgaben von 121 Mio. Euro unter dem konjunkturellen Defizit liegen, liegt für 2010 kein strukturelles Defizit vor. Sachsen könnte demnach nach den Regeln der Schuldenbremsen ein Defizit ausweisen, tut jedoch nicht einmal dies.



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010; eigene Berechnungen

Abbildung 54: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Sachsen

Dies ändert sich jedoch bei Fortschreiben der bisherigen Politik. Die Einnahmen und Ausgaben werden bis 2013 aus der mittelfristigen Finanzplanung entnommen und ab 2014 mit der durchschnittlichen Wachstumsrate der Jahre 1999 bis 2008 fortgeschrieben (Einnahmen: -0,5 Prozent; Ausgaben: -1,2 Prozent). Zudem sind der Rückgang aus den Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen und die Ergebnisse der Steuerschätzung 2010 berücksichtigt. Das BIP wird bis 2013 mit den Prognosen der Bundesregierung und ab 2014 im Trend der Jahre 1999 bis 2008 fortgeschrieben. Unter diesen Annahmen weist Sachsen im Jahr 2020 ein strukturelles Defizit von 1,6 Mrd. Euro aus. Zwar gehen die bereinigten Ausgaben nach der Fortschreibung jährlich um 1,17 Prozent zurück, notwendig zur Erreichung des strukturellen Nulldefizits im Jahr 2020 wäre jedoch ein jährlicher Rückgang von 2,60 Prozent. Es müssen demnach jährlich zusätzlich 1,44 Prozent der bereinigten Ausgaben eingespart werden, was 2010 einem Betrag von 232,7 Mio. Euro entspricht.

Wird in der Folge unterstellt, dass die globalen Minderausgaben der mittelfristigen Finanzplanung nicht umgesetzt werden können, so ergibt sich folgendes Bild: Die bereinigten Ausgaben müssten Jahr für Jahr um zusätzlich 1,64 Prozent gesenkt werden. Dies entspricht einem Wert von 267,1 Mio. Euro im Jahr 2010. Würde stattdessen der Trend fortgeschrieben ergäbe sich 2020 ein strukturelles Defizit von 1,8 Mrd. Euro.

8.10.4 Politikansätze

Wie viele andere Länder verweist auch der Freistaat Sachsen auf den hohen Anteil der Personalausgaben. Damit sind

einerseits die Ausgaben für aktives Personal, andererseits die Ausgaben für Versorgungsleistungen (und den Generationenfonds) benannt. Sachsen hat bereits einen Stellenabbau betrieben, dieser soll bis 2013 weitergeführt werden (vgl. Staatsministerium der Finanzen 2009, S. 38). Die Anpassung bestimmter Tarifklassen an die Westgehälter hat dennoch dafür gesorgt, dass die Personalkosten nur in geringem Ausmaß zurückgegangen sind. Zugleich hat die Staatsregierung die Zuweisungen an die Kommunen, insbesondere im investiven Bereich gekürzt.

8.11 Sachsen-Anhalt

Das Land Sachsen-Anhalt hat eine ehrgeizige mittelfristige Finanzplanung vorgelegt. Dies mag auch der Tatsache geschuldet sein, dass das Land zu den Ländern gehört, die einen Anspruch auf Konsolidierungshilfe haben. Gelingt es dem Land, von 2011 bis 2019 einen Konsolidierungsplan einzuhalten, so stehen ihm jährlich 80 Mio. Euro zu. Trotz einer Nettokreditaufnahme in den Jahren 2010 bis 2012, erheblichen Handlungsbedarfen in allen Planungsjahren, rückläufigen Mitteln aus dem Solidarpakt II und unklaren Aussichten mit Blick auf die wirtschaftliche Entwicklung strebt Sachsen-Anhalt ab dem Jahr 2014 eine Nettotilgung an. Ob dies eine realistische planerische Annahme ist, bleibt abzuwarten. Es sind zumindest erhebliche Zweifel angebracht.

Sachsen-Anhalt muss auf Grund der Finanz- und Wirtschaftskrise Einnahmeausfälle in beträchtlicher Größenordnung kompensieren. Zwar war das Land strukturell nicht so massiv vom Rückgang der Wirtschaftsleistung betroffen wie andere Bundesländer (vgl. Ministerium der Finanzen (o.J., S. 38), dennoch „muss das Land Sachsen-Anhalt Mindereinnahmen von jährlich über 1 Mrd. Euro verkraften, die zu rd. 70 % der Krise geschuldet sind“ (ebd., S. 46).

Die Ausgangslage des Landes Sachsen-Anhalt ist von einem hohen Schuldenstand gekennzeichnet. Von den Flächenländern weist lediglich das Saarland eine höhere Verschuldung je Einwohnerin und Einwohner aus, und Sachsen-Anhalt liegt mit 8.259 Euro Ende 2008 deutlich über dem Durchschnitt der Länder (5.082 Euro) (vgl. ebd., S. 87). Zudem muss das Land nach den derzeitigen Prognosen auch einen

weiteren Rückgang der Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner kompensieren, was weitere Mindereinnahmen mit sich bringt.

Wie die anderen neuen Bundesländer auch weist das Land Sachsen-Anhalt derzeit überdurchschnittliche Primärausgaben pro Einwohnerin und Einwohner aus (vgl. ebd., S. 33). Dies hat elementar mit dem gewünschten Aufholprozess der neuen Länder zu tun. Allerdings laufen die Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen im Rahmen des Solidarpakts II 2019 aus, ebenso ist zu erwarten, dass die Mittel der EU nach dem Auslaufen der aktuellen Förderperiode (2013) nicht im bisherigen Ausmaß aufrechterhalten werden. Daher muss sich das Land Sachsen-Anhalt auf rückläufige Einnahmen auch aus diesen Quellen einstellen. Dieser Rückgang wird in der mittelfristigen Finanzplanung als Normalisierung bezeichnet, da es darum gehe, in etwa die entsprechenden Werte der finanzschwachen westdeutschen Bundesländer zu erreichen. Als Vergleichsland wird Schleswig-Holstein genannt.²⁸

8.11.1 Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung

Die wirtschaftliche Entwicklung des Landes Sachsen-Anhalt ist in den vergangenen Jahren besser gewesen als der Bundesdurchschnitt. Dies gilt nach der mittelfristigen Finanzplanung (S. 38) auch in der derzeitigen Wirtschafts- und Finanzkrise: „Trotz der gravierenden Einbußen ist die sachsen-anhaltinische Wirtschaft weniger stark vom Konjunkturabschwung betroffen als die westdeutsche.“ Für die vorliegende

²⁸ Schleswig-Holstein hat seinerseits ein erhebliches Sparprogramm vorgelegt, siehe Kapitel 8.12.

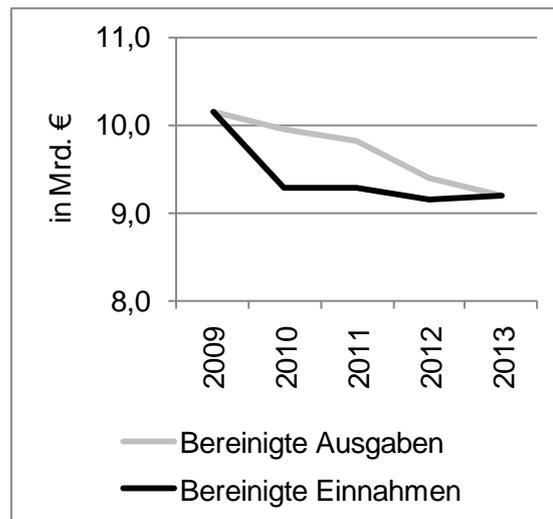
Untersuchung werden für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung, für den noch keine Ist-Zahlen vorliegen, daher die Prognosen der Bundesregierung übernommen. Für 2010 bedeutet dies ein reales Wirtschaftswachstum von 1,2 Prozent.

8.11.2 Haushaltskennzahlen und Kreditaufnahme

Sachsen-Anhalt rechnet mittelfristig mit einem erheblichen Einnahmerückgang, der vor allem der demografischen Entwicklung, dem Auslaufen des Solidarpakts II und den rückläufigen Mitteln aus EU-Töpfen geschuldet ist. So heißt es in der mittelfristigen Finanzplanung des Landes: „Entsprechen der vom Ministerium der Finanzen erstellten Langfristprojektion (...) ist derzeit davon auszugehen, dass Sachsen-Anhalt im Jahr 2020 etwa 1,1 Mrd. EUR weniger zur Verfügung haben wird, als noch im Haushaltsjahr 2008 vereinbart wurden“ (Ministerium der Finanzen o.J., S. 80). Gleichzeitig ist das Land auf Grund der Schuldenbremse zu einer Konsolidierung des Haushalts gezwungen, da nur dann die Konsolidierungshilfen in Höhe von 80 Mio. Euro jährlich gezahlt werden. Eine konkrete Vereinbarung des Konsolidierungsplans steht noch aus, in der mittelfristigen Finanzplanung des Landes heißt es in einer Fußnote jedoch: „Derzeit ist die Methode zur Berechnung des konjunkturellen und strukturellen Defizits noch nicht vereinbart. Zu erwarten ist jedoch für Sachsen-Anhalt; dass das strukturelle Defizit nach 2010 bei Null liegen muss (bzw. Überschuss in Höhe der erhaltenen Konsolidierungshilfe)“ (ebd., S. 35). Ob diese Aussagen angesichts der wirtschaftlichen Entwicklung tatsächlich noch realistisch sind, bleibt abzuwarten.

Das Land Sachsen-Anhalt weist in den meisten Jahren der mittelfristigen Finanz-

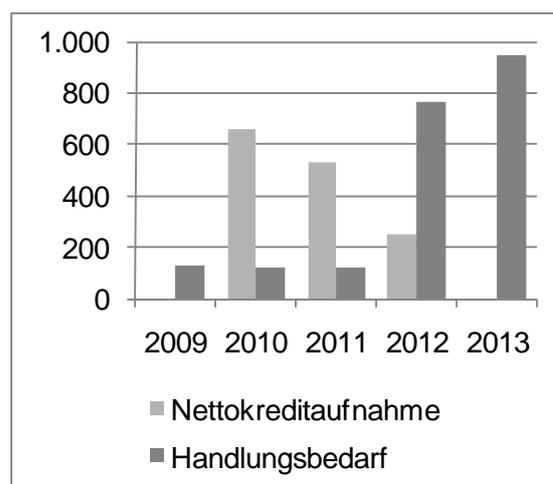
planung höhere bereinigte Ausgaben als bereinigte Einnahmen aus, wie Abbildung 55 zu entnehmen ist.



Quelle: Ministerium der Finanzen o.J.); eigene Darstellung

Abbildung 55: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben in Sachsen-Anhalt 2009 – 2013

Diese Entwicklung bei den Einnahmen und Ausgaben geht jedoch davon aus, dass es gelingt, einen erheblichen Handlungsbedarf tatsächlich umzusetzen. Abbildung 56 zeigt die entsprechenden Werte.

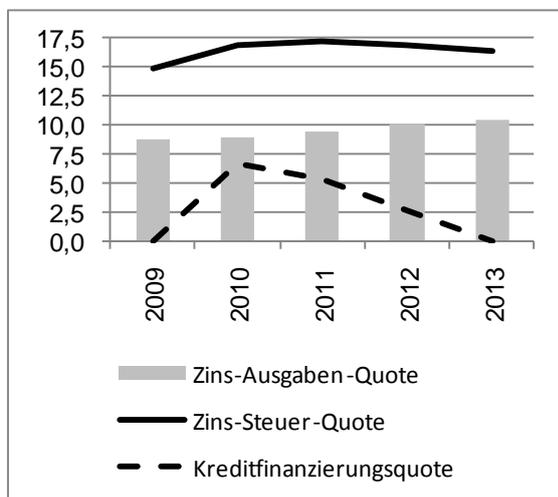


Quelle: Ministerium der Finanzen o.J., S. 10); eigene Darstellung

Abbildung 56: Nettokreditaufnahme und Handlungsbedarfe in Sachsen-Anhalt 2009 – 2013

In den Jahren 2007 bis 2009 ist das Land Sachsen-Anhalt ohne die Aufnahme von Krediten auskommen. In dieser Zeit wurde auch eine Reserve gebildet, die nun aufgelöst wird. Dennoch bleiben erhebliche Handlungsbedarfe stehen, und nur bei Auflösung derselben beträgt die Nettokreditaufnahme im Jahr 2013 wieder Null. Ab dem Jahr 2014 will das Land mit der Tilgung der 2010 bis 2012 aufgenommenen Neuverschuldung beginnen und bis 2025 insgesamt 3,5 Mrd. Euro an Schulden zurückzahlen (vgl. Ministerium der Finanzen o.J., S. 48). Um dieses Ziel zu erreichen sind erhebliche Einsparungen notwendig, die beispielsweise durch einen Personalabbau erfolgen sollen.

Die Haushaltskennzahlen des Landes Sachsen-Anhalt sind in Abbildung 57 dargestellt. Auch die Entwicklung dieser Kennzahlen steht unter dem Vorbehalt der Auflösung der Handlungsbedarfe.



Quelle: Ministerium der Finanzen o.J., S. 11); eigene Darstellung

Abbildung 57: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2009-2013 in Sachsen-Anhalt

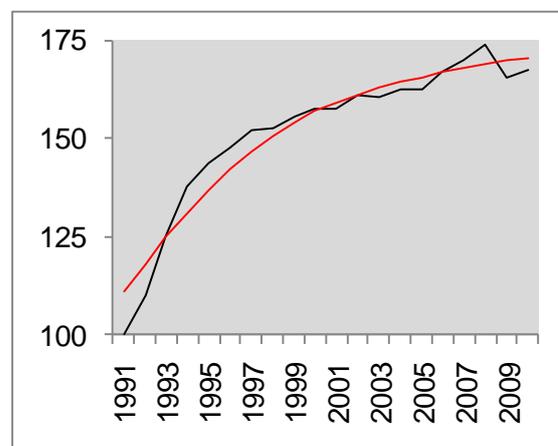
Die Kreditfinanzierungsquote zeigt einen Anstieg im Jahr 2010 an. Dieser Anstieg ist den krisen- und steuerrechtsbedingten

Mindereinnahmen des Landes geschuldet, die mit Krediten aufgefangen wurden. Der Wert von 6,7 Prozent im Jahr 2010 soll dann jedoch wieder abgesenkt werden und das Land will 2013 wieder ohne Nettokreditaufnahme auskommen.

Die Zins-Ausgaben-Quote ist hingegen kontinuierlich ansteigend und erreicht 2013 einen Wert von 10,5 Prozent. Die Zins-Steuer-Quote hingegen sinkt am Ende des Planungszeitraumes wieder, was jedoch auch der Entwicklung der Steuereinnahmen geschuldet ist.

8.11.3 Konsolidierungsbedarf

Mit der Annahme eines realen Wirtschaftswachstums von 1,2 Prozent im Jahr 2010 und der Anwendung eines Hodrick-Prescott-Filters ergibt sich für Sachsen-Anhalt eine Unterauslastung des Produktionspotentials im Jahr 2010 von 1,7 Prozent.



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010; eigene Berechnungen

Abbildung 58: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Sachsen-Anhalt

Die Budgetsensitivität nach dem beschriebenen Verfahren beträgt 0,200 Prozent, so dass sich eine konjunkturelle Verschuldung von 177 Mio. Euro ergibt. Das Finanzierungsdefizit des Jahres 2010 be-

trägt 615 Euro, so dass ein strukturelles Defizit von 438 Mio. Euro errechnet wird. Nicht berücksichtigt ist hierbei der ausgewiesene Handlungsbedarf von 121 Mio. Euro.

In der Folge wird der Trend fortgeschrieben. Dazu wird das durchschnittliche reale Wirtschaftswachstum, das durchschnittliche reale Ausgabenwachstum und das durchschnittliche reale Einnahmewachstum der Jahre 1999 bis 2008 fortgeschrieben, zusätzlich werden bei den Einnahmen die bereits heute bekannten Kürzungen bei den Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen berücksichtigt.

Das Durchschnittliche Ausgabenwachstum lag dabei bei -2,2 Prozent, das Einnahmewachstum bei -1,3 Prozent. Mit Hilfe dieser Annahmen und des Hodrick-Prescott-Filters lässt sich ermitteln, welche Entwicklung das Ausgabenwachstum im Vergleich zur Trendfortschreibung nehmen müsste, um eine strukturelle Nullverschuldung im Jahr 2020 zu erzielen.

Die Ausgaben sinken in der Projektion real um 2,78 Prozent, sie müssten jedoch um 3,57 Prozent zurückgehen, um das Ziel der Schuldenbremse zu erreichen. Jährlich müssten daher Ausgabenreduzierungen von zusätzlich 0,8 Prozent vorgenommen werden, was im Jahr 2010 einem Sparbetrag von 77,4 Mio. Euro entspricht.

Werden die Handlungsbedarfe als zusätzliche Ausgaben unterstellt, so wächst die notwendige Reduzierung der Ausgaben auf 1,85 Prozent der jährlichen Ausgaben oder 183,5 Mio. Euro im Jahr 2010.

8.11.4 Politikansätze

Das Land Sachsen-Anhalt hat eine langfristige Prognose bis zum Jahr 2025 vorgelegt, wobei die Einsparungen über An-

passungen an die Struktur finanzschwacher, westdeutscher Flächenländer erfolgen soll. Ziel ist eine erhebliche Rückführung der Schulden (Nettotilgung), ein ursprünglicher Plan sah eine vollständige Tilgung der Schulden bis 2050 vor (vgl. Ministerium der Finanzen o. J., S. 87). Es ist zwar schlicht unmöglich, gehaltvolle Prognosen der Wirtschaftsentwicklung bis 2050 zu treffen – wie man weiß, ist das selbst ein Jahr im Voraus fehlerbehaftet – dennoch soll kurz zu der Planung Stellung genommen werden.

- In dieser Planung sind erhebliche Handlungsbedarfe enthalten, deren Auflösung zumindest fraglich ist. Diese belaufen sich in den Jahren 2014 bis 2016 auf je über 1 Mrd. Euro.
- Die Annahmen der Ausgabenentwicklung sind sehr restriktiv. So werden Personalkosten mit Tarifabschlüssen von 1,5 Prozent eingepreist – bei einer angenommenen Inflation von 2 Prozent bedeutet dies über Jahre hinweg sinkende Real-löhne im öffentlichen Dienst.
- Es wird eine leicht steigende Steuerquote bei den Einnahmen unterstellt. Ob dies so kommt ist wesentlichen politischen Entscheidungen über die Steuerpolitik geschuldet.

Dennoch ist eine Projektion sinnvoll, da sie die Probleme aufzeigt, die das Land Sachsen-Anhalt erwarten.

Für den Planungszeitraum sollen Einsparungen vor allem durch einen weiteren Abbau des Personals erfolgen. Ende 2008 gab es rund 60.000 Bedienstete, bis 2011 sollen es dann noch 55.000 sein, 2025 schließlich noch 40.300 Stellen (Ministerium der Finanzen o. J., S. 90).

Als politischen Schwerpunkt definiert Sachsen-Anhalt in seiner mittelfristigen Finanzplanung den Bereich Bildung und Erziehung.

8.12 Schleswig-Holstein

Das Land Schleswig-Holstein gehört zu den Ländern mit einem Anspruch auf Konsolidierungshilfe in den Jahren 2011 bis 2019, wenn es gelingt, das strukturelle Defizit in einem Konsolidierungsplan bis 2020 auf Null abzusenken. Im Jahr 2010 war eine Nettokreditaufnahme von 604 Mio. Euro vorgesehen (vgl. Landeshaushaltsplan Schleswig-Holstein o.J., S. 124), inzwischen wird jedoch von einer Neuverschuldung von 1,58 Mrd. Euro ausgegangen (Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein 2010, S. 5). Die Pro-Kopf-Verschuldung liegt mit gut 7.800 Euro deutlich über dem bundesweiten Durchschnitt (vgl. Statistisches Bundesamt 2009b).

Insgesamt ist die Betrachtung des Landes Schleswig-Holstein schwieriger als bei den anderen Ländern, da die mittelfristige Finanzplanung den Zeitraum 2008 bis 2012 umfasst. Allerdings gibt es den Bericht einer von der Regierung eingesetzten Haushaltsstrukturkommission, in dem das strukturelle Defizit berechnet wird und Kürzungsvorhaben benannt werden (vgl. CDU/FDP Haushaltsstrukturkommission o.J.).

8.12.1 Wirtschaftsentwicklung und Haushaltslage

Mangels mittelfristiger Finanzplanung liegt eine prognostizierte Wirtschaftsentwicklung nicht vor. Allerdings ist der Einbruch der Wirtschaft im Jahr 2009 in Schleswig-Holstein mit real -1,9 Prozent vergleichsweise moderat ausgefallen (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010).

Auf die Darstellung von Haushaltskennzahlen und die Berechnung der strukturel-

len Verschuldung wird im Falle Schleswig-Holsteins verzichtet. Der Grund ist, dass der aktuellste Haushaltsplan – ein Doppelhaushalte 2009/2010 – und die letzte mittelfristige Finanzplanung vor dem Wirksamwerden der Krise aufgestellt wurden. Daher ist ihre Aussagekraft begrenzt, da die aktuelle Krise zu den gravierendsten Einschnitten der wirtschaftlichen Entwicklung nach dem zweiten Weltkrieg gehört. Angaben aus der Vorkrisenzeit sind daher mit den Angaben der anderen Länder nicht vergleichbar. Zudem hat das Land mit dem Bericht der Haushaltsstrukturkommission eine Planbasis geschaffen, die deutlich aktueller als die letzte mittelfristige Finanzplanung ist.

8.12.2 Haushaltsstrukturkommission

Die folgenden Aussagen beziehen sich auf den Bericht der Haushaltsstrukturkommission der beiden Regierungsparteien CDU und FDP (vgl. CDU/FDP HaushaltsstrukturKommission o.J.). Hierin wird – ohne Offenlegung der Berechnungsmethode – ein strukturelles Defizit für das Jahr 2010 von 1,25 Mrd. Euro angegeben (vgl. ebd., S. 2).

Einer Präsentation des Finanzministeriums des Landes Schleswig-Holstein (2010, S. 5) sind die in Tabelle 11 dargestellten Angaben zu entnehmen. Das Land setzt hier 500 Millionen Euro als konjunkturbedingtes Defizit an. Ausgehend von der geplanten Nettokreditaufnahme wird so ein strukturelles Defizit in Höhe von 1,25 Mrd. Euro abgeleitet, welches in den kommenden zehn Jahren abgebaut werden soll.

| | |
|---|--------------|
| Nettokreditaufnahme 2010 | 1.582 |
| Veräußerung v. Beteiligungen | 5 |
| Darlehensrückflüsse | 4 |
| Rücklagenentnahmen | 175 |
| Erwerb von Beteiligungen | 0 |
| gewährte Darlehen | -46 |
| Rücklagenbildung | -4 |
| Finanzierungsdefizit (bereinigt um finanzielle Transaktionen) | 1.716 |
| Wachstumsbeschleunigungsgesetz (netto nach KFA) | 38 |
| Konjunkturreffekt | -500 |
| strukturelles Defizit 2010 | 1.254 |

Quelle: Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein (2010, S. 5)

Tabelle 11: Strukturelles Defizit des Landes Schleswig-Holstein nach Angaben der Regierungsfractionen

Ziel ist es, im Jahr 2020 die Regelungen der Schuldenbremse einzuhalten, d.h. ohne strukturelle Neuverschulung auszukommen. Hierzu hat die Landesregierung einen Plan mit zahlreichen, teilweise rigiden Sparmaßnahmen vorgelegt (vgl. CDU/FDP Haushaltsstrukturkommission o.J.). Darin wird deutlich darauf verwiesen, dass weitere Steuersenkungen nicht darstellbar sind (S. 6). Zudem soll das Landespersonal um 10 Prozent oder 5.300 Stellen abgebaut werden, jedoch ohne betriebsbedingte Kündigungen (S. 8 und S. 11), kleinere Justizvollzugsanstalten sollen geschlossen werden (S. 12), die Jubiläumszulagen werden gestrichen (S. 13), bei der Prozesskostenbeihilfe soll gespart werden (S. 21), ebenso bei der Schülerbeförderung (S. 25) und der Kultur, indem etwa ein bekanntes Jazzfestival wegfallen soll (S. 26). An der Universität Flensburg sollen die wirtschaftswissenschaftlichen, in Lübeck die medizinischen Studiengänge auslaufen (S. 28)²⁹ und den

Studentenwerken drohen Kürzungen, die diese über höhere Beiträge refinanzieren sollen. Die Tourismusförderung wird ebenso gekürzt (S. 31) wie das Landesblindengeld (S. 35). Zudem werden weitere Maßnahmen angegeben.

Die Haushaltsstrukturkommission in Schleswig-Holstein hat mit den Sparvorschlägen offen gelegt, in welchem Umfang die Länder an ihre Ausgaben müssen, wenn die Regelungen der Schuldenbremse eingehalten werden sollen. Für das Land Schleswig-Holstein beträgt der Kürzungsbedarf nach Berechnungen der Landesregierung 125 Mio. Euro jährlich.

Angesichts der Berechnungen in den anderen Ländern, die ein strukturelles Defizit ausweisen, ist davon auszugehen, dass die benannten 125 Mio. Euro jährlich eher die untere Grenze darstellen, dass die tatsächliche strukturelle Verschuldung demnach noch höher liegt. Hier bleibt abzuwarten, auf welches Verfahren zur Bereinigung der konjunkturellen Entwicklung sich die Länder mit dem Bund einigen. Erst im Anschluss ist zu berechnen, wie hoch das einzusparende Volumen tatsächlich ist.

²⁹ Titz (2010) stellt in Frage, ob die Universität Lübeck bei diesen Kürzungen überhaupt noch existenzfähig ist.

8.13 Thüringen

Der Freistaat Thüringen hat in den Jahren 2007 und 2008 erstmals seit seiner Neugründung Haushalte ohne neue Schulden aufgestellt, auch im Doppelhaushalt 2008/2009 ist für beide Jahre keine Schuldenaufnahme vorgesehen (vgl. Thüringer Finanzministerium 2010, S. 7).

Im Juli 2009 ist eine Änderung der Landeshaushaltsordnung (LHO) beschlossen worden. Diese sieht grundsätzlich einen ausgeglichenen Haushaltsplan ohne Einnahmen aus Krediten vor. Ausnahmen hiervon sind zulässig zum Ausgleich von Ausfällen bei Steuereinnahmen und Länderfinanzausgleich und zum Ausgleich eines außerordentlichen Finanzbedarfs infolge von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Landes entziehen. Eine solche zu begründende Kreditaufnahme ist mit einem auf fünf Jahre angelegten Tilgungsplan zu versehen (vgl. ebd.).

Die Ausgangslage des Freistaats ist gekennzeichnet durch einen im bundesvergleich überdurchschnittlichen Schuldenstand. Je Einwohnerin und Einwohner betrug dieser im Jahr 2008 über 6.700 Euro (vgl. Statistisches Bundesamt 2009b). Damit liegt Thüringen im Vergleich mit den neuen Bundesländern hinter Sachsen und Mecklenburg-Vorpommern, aber leicht vor Brandenburg und vor Sachsen-Anhalt.

Thüringen hat – wie die anderen Länder – erhebliche krisen- und steuerrechtsbedingte Steuerausfälle zu kompensieren. Zudem ist die Situation durch das kontinuierliche Zurückgehen der Solidarpakt II-Mittel gekennzeichnet, so dass entsprechende Mindereinnahmen einzuplanen

und bei der Ausgabenpolitik zu beachten sind.

8.13.1 Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung

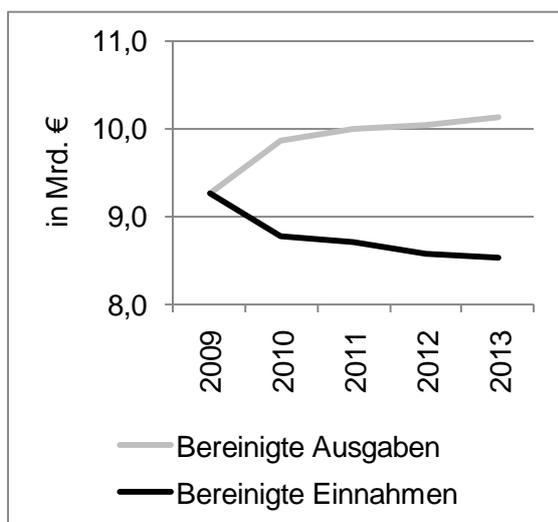
Die Entwicklung in Thüringen wird als „spiegelbildlich“ der bundesdeutschen Entwicklung gesehen (Thüringer Finanzministerium 2010, S. 4). Der Rückgang des BIP in Thüringen betrug 2009 real 4,3 Prozent und war damit unterdurchschnittlich (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010). Allerdings ist der Auslandsumsatz Thüringens empfindlich um fast ein Drittel eingebrochen (Thüringer Finanzministerium 2010, S. 5).

Insgesamt werden für Thüringen daher die Erwartungen der Bundesregierung mit einem realen Plus von 1,2 Prozent im Jahr 2010 und je 1,9 Prozent in den Jahren 2011 bis 2013 angesetzt.

8.13.2 Haushaltskennzahlen und Kreditaufnahme

Die mittelfristige Finanzplanung des Freistaats Thüringen zeigt erheblich auseinanderlaufende bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben. Die Finanzplanung weist zwei Ausgabenpfade aus, nach Angaben der Finanzplanung soll die Nettokreditaufnahme nach den neueren Regeln der Landeshaushaltsordnung erfolgen. Daher werden die Werte nach LHO hier zu Grunde gelegt. Abbildung 59 zeigt zunächst ähnlich hohe Einnahmen und Ausgaben im Jahr 2009. Diese laufen dann kontinuierlich auseinander, so dass sich am Ende des Planungszeitraums ein bereinigtes Ausgabenvolumen findet, dass die bereinigten Einnahmen um 1,6 Mrd. Euro übertrifft. Das Thüringer Finanzministerium (2010, S. 9) schreibt hierzu: „Zwi-

schen den Gesamtausgaben und den Gesamteinnahmen verbleibt eine Finanzierungslücke, die in der Eckwertetabelle als Konsolidierungsbedarf ausgewiesen wurde. In den nachfolgenden Ausführungen ist dieser Konsolidierungsbedarf noch nicht umgesetzt. Es bleibt der Aufstellung künftiger Haushalte vorbehalten, diesen Konsolidierungsbedarf durch veränderte Einnahmeprognozen und/oder durch Anpassungen der Ausgaben umzusetzen.“



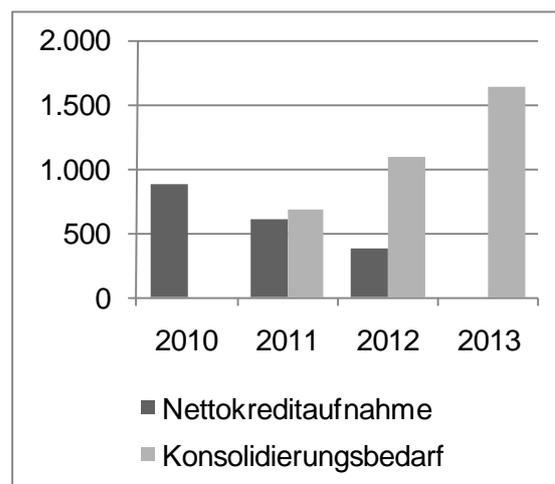
Quelle: Thüringer Finanzministerium (2010, S. 10); eigene Darstellung

Abbildung 59: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben in Thüringen 2009 – 2013

Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben schlägt sich dann auch in der geplanten Nettokreditaufnahme und im Konsolidierungsbedarf wider. Bis 2010 kommt die Finanzplanung ohne Nettokreditaufnahme und Konsolidierungsbedarfe aus. Ab dem eigentlichen Planungszeitraum (2011 – 2013) jedoch werden hier erhebliche Beträge ausgewiesen, wie Abbildung 60 zu entnehmen ist.

„Im Jahr 2010 befinden sich die Einnahmen aus Steuern (ohne Berücksichtigung der Kraftfahrzeugsteuer), Länderfinanzausgleich und Bundesergänzungszuwei-

sungen unter dem Niveau des Jahres 2006 (...). Dem steht das Ausgabenniveau von 2010 gegenüber, also insbesondere die infolge von Tarifabschlüssen und Ost-West-Anpassungen vorgesehenen höheren Personalausgaben und höhere Zuweisungen an die Thüringer Gemeinden (...).“ Thüringer Finanzministerium (2010, S. 22f.). Aus diesem Grund sei eine Nettokreditaufnahme unausweichlich.



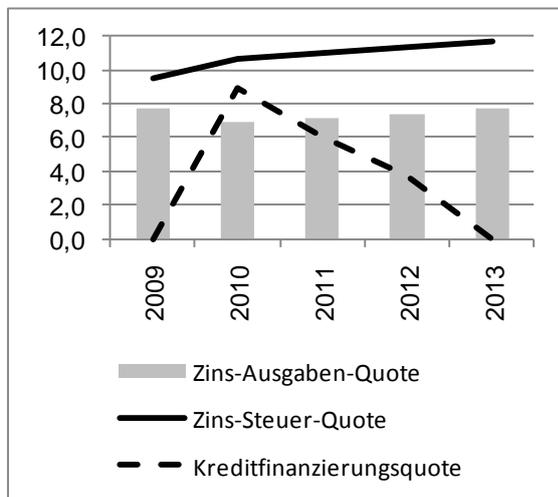
Quelle: Thüringer Finanzministerium (2010, S. 10); eigene Darstellung

Abbildung 60: Nettokreditaufnahme und Konsolidierungsbedarf in Thüringen 2011 – 2013

Die Haushaltskennzahlen des Landes Thüringen ergeben sich aus dem bereits gesagten. Abbildung 61 ist eine zunächst stark ansteigende und dann stark abfallende Kreditfinanzierungsquote zu entnehmen. Der starke Rückgang der Kreditfinanzierung ist derzeit jedoch durch Konsolidierungsvorbehalte in der Finanzplanung gefährdet. Angesichts des erheblichen Konsolidierungsbedarfes ist zu bezweifeln, dass es dem Freistaat tatsächlich gelingen wird, die Kreditaufnahme wie geplant bis 2013 wieder auf Null zu drücken.

Die zinsbezogenen Quoten weisen einen steigenden Verlauf auf. Dies ist einerseits

dem Schuldenstand und der neuen Kreditaufnahme, andererseits den befürchteten schlechteren Refinanzierungsbedingungen geschuldet.



Quelle: Thüringer Finanzministerium (2010); eigene Berechnungen; eigene Darstellung

Abbildung 61: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2009-2013 in Thüringen

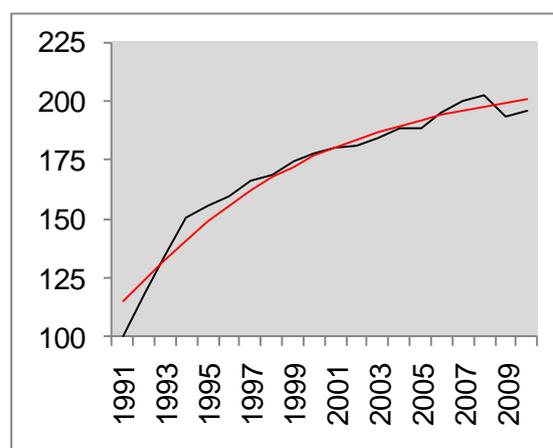
Insgesamt ist die Haushaltslage des Landes enorm unter Druck. Der selbst geschaffene Zwang, die Nettokreditaufnahme direkt wieder auf Null zurückführen zu müssen, führt zu wenig nachvollziehbaren Handlungsbedarfen in der mittelfristigen Finanzplanung. Es steht daher zu befürchten, dass mindestens ein Teil der Konsolidierungsbedarfe nicht umgesetzt werden kann.

8.13.3 Konsolidierungsbedarf

Der Konsolidierungsbedarf des Landes wird einmal nach den Angaben zur Nettokreditaufnahme des Freistaats Thüringen in der mittelfristigen Finanzplanung durchgerechnet und in einer zweiten Variante, in der unterstellt wird, dass es nicht gelingen wird, die Handlungsbedarfe der mittelfristigen Finanzplanung aufzulösen. Wie bei allen neuen Bundesländern ist auch das Zurückfahren der Sonderbedarfs-

Ergänzungszuweisungen im Rahmen des Solidarpakts II berücksichtigt.

Die Unterauslastung des thüringischen Produktionspotentials beträgt bei einem realen Wachstum von 1,2 Prozent im Jahr 2010 2,4 Prozent, die Budgetsensitivität beträgt nach dem hier verwendeten Verfahren 0,201 Prozent. Das konjunkturelle Defizit lässt sich demnach mit 235 Mio. Euro angeben. Das Finanzierungsdefizit beträgt 1,05 Mrd. Euro, so dass ein strukturelles Defizit von 817 Mio. Euro vorliegt.



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010; eigene Berechnungen

Abbildung 62: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Thüringen

Schreibt man nun die Daten fort – das durchschnittliche Wachstum der bereinigten Einnahmen betrug zwischen 1999 und 2008 real -1,0 Prozent, das der bereinigten Ausgaben -2,5 Prozent – so wird im Jahr 2020 ein strukturelles Defizit von 1,51 Mrd. Euro erreicht. Die Ausgaben müsste um 4,4 Prozent zurückgehen – Jahr für Jahr – um eine strukturelle Nullverschuldung zu erreichen. Dies entspricht einem zusätzlichen Ausgabenrückgang von 2,2 Prozent, im Jahr 2010 einem Betrag von 218 Mio. Euro.

8.13.4 Politikansätze

Das Land Thüringen hat einen beträchtlichen Konsolidierungsbedarf. Aus den Angaben der mittelfristigen Finanzplanung lässt sich nicht ableiten, wie dieser Konsolidierungsbedarf bewerkstelligt werden soll. Es bleibt weitgehend offen, ob es bereits konkrete Überlegungen über die Tat-

sache hinaus gibt, dass die Personalausgaben einen erheblichen Teil der Ausgaben ausmachen.

Es ist zweifelhaft, dass es dem Land Thüringen bei durchschnittlicher wirtschaftlicher Entwicklung gelingt, die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten.

9 Stadtstaaten

Die Situation der Stadtstaaten ist nicht ohne Weiteres mit der Situation der Flächenländer vergleichbar, weshalb sie hier in einem gesonderten Kapitel behandelt werden. Es gibt eine Reihe von Gründen für diese fehlende Vergleichbarkeit, in der Folge seien die Wichtigsten kurz benannt:

- Stadtstaaten umfassen sowohl die Ebene der Bundesländer als auch die kommunale Ebene, Flächenländer hingegen nur die Ebene der Bundesländer. Konsolidierte Betrachtungen der Gemeinde- und Länderdaten liegen in der amtlichen Statistik für die Flächenländer jedoch nicht vor (vgl. Die Senatorin der Finanzen 2009, S. 20), so dass eine Vergleichbarkeit nicht herzustellen ist.
- Die Stadtstaaten haben ein relativ großes öffentliches Angebot, das auch für das Umland bereit gestellt

wird – bspw. im Bereich der Hochschulen.

- Stadtstaaten haben die besondere Situation, dass die Wirtschaftskraft und die Steueranteile gemessen am jeweiligen Anteil des Landes nicht übereinstimmen. Ursächlich hierfür ist, dass Einpendlerinnen und Einpendler in vielen Fällen bereits im Nachbarbundesland leben.

Die drei Stadtstaaten in Deutschland – Berlin, Bremen und Hamburg – sind dennoch keinesfalls homogen sondern zeichnen sich durch zum Teil erhebliche Unterschiede bei der Haushaltssituation aus. Zwei der drei Stadtstaaten (Berlin und Bremen) haben einen Anspruch auf Konsolidierungshilfen im Rahmen von Art. 143d GG, wohingegen Hamburg hierauf keinen Anspruch hat.

9.1 Berlin

Das Land Berlin macht in seiner Finanzplanung deutlich, dass das Erreichen der Verschuldungsregelungen nicht alleine in der Macht des Stadtstaats liegt: „Es ist in weiten Bereichen Aufgabe des Bundes, dafür zu sorgen, dass die Länder wieder so auskömmlich finanziert werden, dass sie die neue Schuldenbegrenzungsregel, die ab dem Jahre 2020 anzuwenden ist, auch sicher einhalten können. Für weitere Steuersenkungen ist kein Raum“ (Senatsverwaltung für Finanzen 2009, S. 10).³⁰

Es war dem Land Berlin in den Jahren 2008 und 2009 gelungen, Haushaltsüberschüsse zu erzielen, ab 2010 ist jedoch wieder die Aufnahme von Krediten notwendig, die im Planungszeitraum jedoch zurückgeführt werden soll. Mit über 16.000 Euro Schulden je Einwohnerin und Einwohner (vgl. Statistisches Bundesamt 2009b) liegt Berlin schlechter als Hamburg, aber besser als Bremen. Dem Land stehen Konsolidierungshilfen im Rahmen der Regelungen zur Schuldenbremse in Höhe von 80 Mio. Euro jährlich zu, wenn es gelingt, einen Konsolidierungspfad einzuhalten. Das Land legt in der Finanzplanung hierzu erste Berechnungen vor, die deutlich machen, dass die Ausgaben des Landes im Jahresdurchschnitt nur um etwa 0,3 Prozent steigen dürfen (vgl. ebd., S. 19ff.), mit anderen Worten: Preisbereinigt müssen die Ausgaben zurückgehen.

Das Land Berlin muss empfindliche Steuermindereinnahmen einplanen. Im Jahr 2010 rechnet das Land mit Mindereinnahmen von 2,1 Mrd. Euro (davon: 1,35 Mrd. auf Grund der konjunkturellen

Entwicklung und 0,85 Mrd. auf Grund der Steuerrechtsänderungen) und 2011 mit einem Minus von 2,3 Mrd. Euro (1,4 Mrd. konjunkturbedingt). 2012 werden dann Mindereinnahmen von gut 2 Mrd. Euro erwartet, davon 1,3 Mrd. konjunkturbedingt (vgl. Senatsverwaltung für Finanzen 2009, S. 28).

9.1.1 Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung

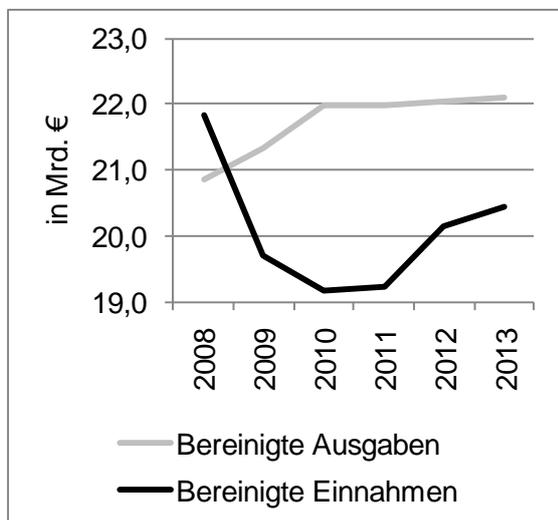
Die wirtschaftliche Entwicklung des Landes Berlin war 2008 mit einem Wachstum von 1,6 Prozent überdurchschnittlich. Berlin geht auch davon aus, dass sich die Wirtschaft im Land auch in der Krise besser (oder weniger schlecht) entwickeln wird als im bundesweiten Durchschnitt (vgl. Senatsverwaltung der Finanzen 2009, S. 66). Tatsächlich ist das Berliner BIP im Jahr 2009 lediglich um 0,7 Prozent zurückgegangen – gegenüber 5,0 Prozent im Bundesgebiet (vgl. Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010). Die Gründe hierfür werden von der Senatsverwaltung der Finanzen (2009, S. 66) in der strukturellen Zusammensetzung der Wirtschaft gesehen. So ist die Berliner Industriekultur mit dem hohen Gewicht an Pharma- und Ernährungsindustrie vergleichsweise wenig konjunkturreegibel, zumal der industrielle Wertschöpfungsanteil in Berlin nur halb so groß ist wie im Bundesdurchschnitt.

Explizite Aussagen über das erwartete Wirtschaftswachstum werden nicht gemacht. Es werden daher die prognostizierten Werte für das Bundesgebiet übernommen. Wie überall ist diese Prognose auch für Berlin mit erheblichen Unsicherheiten behaftet.

³⁰ Der Berliner Senat verweist in der Finanzplanung (S. 18) explizit darauf, dass ein Scheitern der Schuldenbremse möglich ist.

9.1.2 Haushaltskennzahlen und Kreditaufnahme

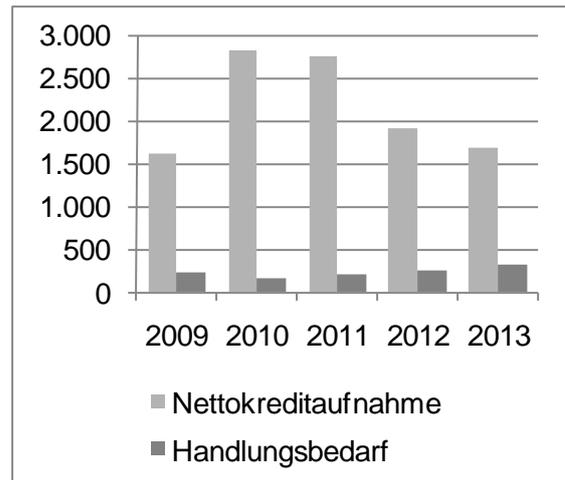
Das Land Berlin weist einen erheblichen Schuldenstand aus. Zwar ist es in den Jahren 2007 und 2008 gelungen, Haushaltsüberschüsse zu generieren, im Planungszeitraum liegen die bereinigten Ausgaben jedoch über den bereinigten Einnahmen, so dass eine Nettokreditaufnahme notwendig wird. Abbildung 63 zeigt die Entwicklung der bereinigten Ausgaben und der bereinigten Einnahmen. Hierbei fällt vor allem der scharfe Rückgang der Einnahmen des Landes auf.



Quelle: Senatsverwaltung der Finanzen (2009, S. 62f.)

Abbildung 63: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben in Berlin 2009 – 2013

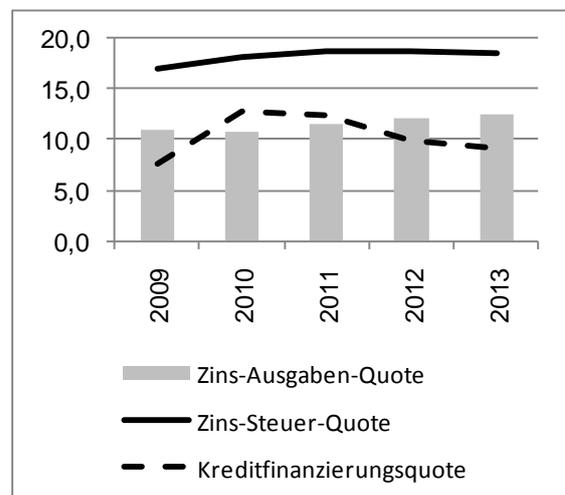
Die Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben sollen im Planungszeitraum durch eine Nettokreditaufnahme überbrückt werden. Abbildung 64 zeigt die Entwicklung der Nettokreditaufnahme und der globalen Minderausgaben für Berlin für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanung.



Quelle: Senatsverwaltung der Finanzen (2009, S. 29; 63)

Abbildung 64: Nettokreditaufnahme und Konsolidierungsbedarf in Berlin 2009 – 2013

Die wichtigsten Haushaltskennzahlen des Landes Berlin sind in Abbildung 65 dargestellt. Dabei zeigt sich eine Kreditfinanzierungsquote, die zunächst ansteigt und dann leicht zurückgeht.



Quelle: Senatsverwaltung der Finanzen (2009)

Abbildung 65: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2009-2013 in Thüringen

Die zinsbezogenen Quoten sind hingegen in der Tendenz ansteigend, und auf Grund des hohen Schuldenstands ist Berlin anfällig bei Zinserhöhungen. Am Ende

des Planungszeitraums wird knapp jeder fünfte Steuereuro (18,5 Prozent) für Zinsen ausgegeben.

9.1.3 Konsolidierungsbedarf

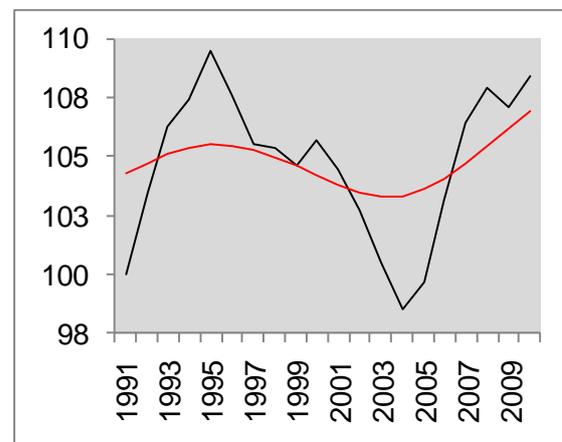
Dem Land Berlin stehen Konsolidierungshilfen zu, wenn es dem Land gelingt, einen glaubhaften Konsolidierungspfad einzuschlagen. Diese Hilfen belaufen sich auf 80 Mio. Euro im Jahr (für die Jahre 2011 bis 2019), wobei das Land selbst sich an den Konsolidierungshilfen beteiligen muss. Um das Ziel einer Konsolidierung einzuhalten, hat das Land Berlin einige Überlegungen in der mittelfristigen Finanzplanung dargelegt (vgl. hierzu Senatsverwaltung der Finanzen 2009, S 19ff.). Damit hat das Land Berlin hier detailliertere Beschreibungen des Vorgehens als andere Länder.

Das Land schreibt zunächst die Einnahmen mit einer Wachstumsrate von 2,3 Prozent (nicht preisbereinigt) fort, was der durchschnittlichen Wachstumsrate der Jahre 1995 bis 2007 entspricht. Dies bedeutet jedoch auf Grund der sinkenden Solidarpaktmittel einen Anstieg der bereinigten Einnahmen um lediglich 0,8 Prozent. Mit dieser Projektion werden die bereinigten Einnahmen für 2020 berechnet. Das Ausgabenwachstum wird nun so gewählt, dass die Einnahmen den Ausgaben im Jahr 2020 entsprechen – was einem Wachstum von jährlich 0,3 Prozent entspricht. Damit dürften die Ausgabenwachstumsraten preisbereinigt negativ sein.

Das Land Berlin unterscheidet bei diesen Annahmen zunächst nicht in konjunkturelles und strukturelles Defizit. Vielmehr werden erhebliche Einwände gegen das gängige Konjunkturbereinigungsverfahren benannt, ohne bereits eine Alternative zu

benennen. Das Land lehnt eine Übernahme eines Verfahrens aus Über- und Unterauslastung der gesamtwirtschaftliche Produktionskapazitäten und einer Budgetsensitivität für die Länder ab, da es einerseits wegen der regionalisierten BIP-Entwicklung und andererseits wegen der unterschiedlichen Einnahme- und Ausgabedynamiken bei Flächen- und Stadtstaaten problematisch sei (vgl. Senatsverwaltung der Finanzen 2009, S. 36).

Die Kritik an den Konjunkturbereinigungsverfahren ist nachvollziehbar. Dennoch soll in der Folge mit diesem bekannten Verfahren gearbeitet werden, da es erstens keine anerkannte Alternative gibt und zweitens eine Trendaussage zur Realisierbarkeit der Schuldenbremse getroffen werden soll.



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010; eigene Berechnungen

Abbildung 66: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Berlin

Abbildung 70 zeigt eine ungewöhnliche Entwicklung des preisbereinigten Bruttoinlandsprodukts. Auf Grund der Rückgänge der Vergangenheit und des glimpflichen Verlaufs des Krisenjahres 2009 (-0,7 Prozent) ist das Produktionspotential in Berlin derzeit gegenüber mit einem Hodrick-Prescott-Filter geglätteten Wirtschaftsverlauf überausgelastet. In der Logik der

Schuldenbremse muss daher ein Schuldenabbau stattfinden, so dass das strukturelle Defizit größer ist als das tatsächliche Finanzierungsdefizit. Es beträgt knapp 3,0 Mrd. Euro.

In der Folge ist das Bruttoinlandsprodukt ab 2014 mit der durchschnittlichen Wachstumsrate der Jahre 1999 bis 2008 fortgeschrieben worden, ebenso die Einnahmementwicklung (-0,3 Prozent real) und die Ausgabenentwicklung (-1,9 Prozent real). Zusammen mit den Werten der mittelfristigen Finanzplanung ergibt sich bei einem jährlichen realen Ausgabenrückgang von 1,71 Prozent ein strukturelles Defizit von 674 Mio. Euro im Jahr 2020. Um dieses auf Null zu drücken müssten die Ausgaben real um 2,12 Prozent zurückgehen, d.h. das Land müsste jährlich zusätzlich auf 0,4 Prozent seiner Ausgaben verzichten. Dies entspricht 2010 einem Betrag von 89 Mio. Euro.

9.1.4 Politikansätze

Das Land Berlin plant seine Ausgaben im Durchschnitt lediglich um 0,3 Prozent ansteigen zu lassen, was preisbereinigt einem Rückgang entspricht. Dieser Rückgang der Ausgaben wird bei den hier getroffenen Annahmen jedoch nicht reichen, um tatsächlich eine strukturelle Nullverschuldung im Jahr 2020 zu erreichen. We-

sentlich hierfür dürfte sein, dass Berlin ein Nulldefizit plant, jedoch bei Überauslastung des Produktionspotentials zusätzliche Tilgungsleistungen erbringen müsste.

Das Land Berlin dokumentiert sein Vorgehen in der mittelfristigen Finanzplanung und benennt auch Bereiche mit verstärktem Handlungsbedarf. So wachsen die Transferausgaben, die Zinsausgaben und die Personalausgaben überdurchschnittlich und drohen, andere Ausgaben zu verdrängen, wenn der Konsolidierungspfad eingehalten werden soll. Diesen Dynamiken will der Senat entgegenwirken (vgl. Senatsverwaltung der Finanzen 2009, S. 32). Eine Maßnahme ist dabei der weitere Abbau der öffentlich Beschäftigten. Bis 2013 soll der Personalbestand (ohne Eigenbetriebe) „um rd. 8 500 Vollzeitäquivalente auf dann rd. 100 000 Vollzeitäquivalente“ reduziert werden (ebd., S 70).

Das Land Berlin plant, die Konsolidierungsmaßnahmen zum Erreichen der Regelungen der Schuldenbremse um jährlich ein Zehntel in den Jahren 2011 bis 2019 abzubauen (vgl. ebd., S. 38). Da mögliche Prognosefehler voll zu Lasten des jeweiligen Landes gehen (vgl. ebd., S. 39) sollte baldmöglichst ein Konjunkturbereinigungsverfahren mit Bund und Ländern abgestimmt werden.

9.2 Bremen

Das Land Bremen weist eine erhebliche Verschuldung aus und hat den höchsten Anspruch auf Konsolidierungshilfen im Rahmen der Schuldenbremse. Wenn die Einhaltung eines Konsolidierungsplans gelingt, dann stehen dem Land 300 Mio. Euro jährlich bis 2019 zu. Auch deshalb ist das Land Bremen bemüht, seine Konsolidierungsbemühungen in der Finanzplanung deutlich zu dokumentieren. Welche Probleme dabei zu überwinden sind wird relativ am Anfang der Finanzplanung benannt: „Die Freie Hansestadt Bremen geht in diese Konsolidierungsphase mit einer unverändert fortbestehenden Haushaltsnotlage“ (Die Senatorin der Finanzen 2009, S. 4). Hinzu kommt, dass bereits in den vergangenen Jahren erhebliche Konsolidierungsbemühungen erfolgt sind, so dass bei weiteren Konsolidierungen nicht auf überproportionale Ausgaben verwiesen werden kann, sondern ein bereits seit langem in einer Sanierungsphase befindlicher Haushalt weiter reduziert werden soll (vgl. ebd.). Dabei macht das Land auch deutlich, dass vor allem die stagnierenden steuerabhängigen Einnahmen als Problem gesehen werden, da die Ausgabenentwicklung insgesamt stark gebremst wurde. Genannt werden Steuersenkungen sowie der Bevölkerungsrückgang (vgl. ebd., S. 7f.).

Das Land Bremen versucht nach Angaben der mittelfristigen Finanzplanung bereits seit längerem, eine für Bremen bessere Verteilung der Lasten im Rahmen der föderalen Ordnung zu erreichen. Bremen sieht keine ausreichende Mitfinanzierung des Bundes und der begünstigten Länder bei Vorleistungen etwa im Bereich der Hochschulen und der Häfen, die Bremen

im gesamtwirtschaftlichen Interesse erbringt (vgl. ebd., S 10ff.).

Die Pro-Kopf-Verschuldung des Landes Bremen im Jahr 2009 ist mit über 23.000 die höchste der Stadtstaaten (vgl. Statistisches Bundesamt 2009b). Die Ausgangslage – von Bremen mehrfach als Haushaltsnotlage beschrieben – ist daher schwierig. Insbesondere die Belastung durch die Zinsen ist, verglichen mit den anderen Bundesländern, zu benennen. Bremen selbst gibt an, bei durchschnittlicher Zinsbelastung (der anderen Bundesländer) im Jahr 2008 einen ausgeglichenen Haushalt ausweisen zu können (vgl. Die Senatorin der Finanzen 2009, S. 23).

Bremen ist bemüht, den Schuldenabbau zu planen. Um an die Konsolidierungshilfen zu gelangen sollen jedes Jahr von 2011 bis 2019 zehn Prozent des strukturellen Defizits abgebaut werden. Bisher steht jedoch das zu verwendende Konjunkturbereinigungsverfahren nicht fest, so dass Bremen zweigleisig vorgeht: Einerseits werden Anforderungen an ein Konjunkturbereinigungsverfahren gestellt, andererseits wird überschlagsmäßig der Konsolidierungsbedarf des Landes ermittelt. Hierzu nimmt Bremen den Finanzierungssaldo des Vorkrisenjahres 2008 von 434 Mio. Euro. Daran orientiert geht das Land von einem strukturellen Defizit von 500 Mio. Euro aus, so dass ein jährlicher Konsolidierungsbedarf von 50 Mio. Euro angenommen wird (vgl. Die Senatorin der Finanzen 2009, S. 23ff.).

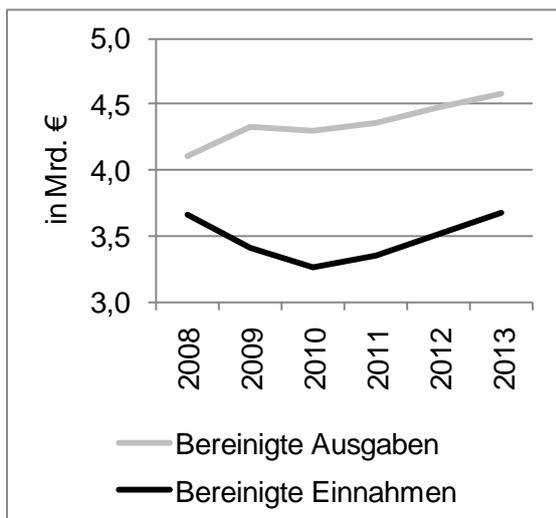
Das Land geht jedoch auch bei dieser Planung auf Grund steigender Zinsen von einem zunächst steigenden Staatsschuldenstand aus.

9.2.1 Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung

Das Land Bremen legt seiner Planung die Projektion der Bundesregierung zum damaligen Zeitpunkt zu Grunde, d.h. ein Wirtschaftswachstum von 0,5 Prozent (real) im Jahr 2010 und 1,9 Prozent real in den Folgejahren wird angenommen. Allerdings wird darauf hingewiesen, dass das Land die in der Planung unterstellten Wachstumsraten seit Jahren nicht mehr erreicht hat, so dass die „aktuellen Annahmen zur Durchschnittsentwicklung ab 2011 eher optimistisch erscheinen“ (Die Senatorin der Finanzen 2009, S. 16).

9.2.2 Haushaltskennzahlen und Kreditaufnahme

Die Haushaltslage des Landes Bremen ist vergleichsweise schlecht. Ursächlich hierfür sind Altschulden sowie stagnierende Einnahmen. Letzteres sorgte dafür, dass stagnierende Ausgaben keinen deutlichen Konsolidierungserfolg gebracht haben, sondern die Einnahmen in der Vergangenheit zum Teil deutlich unter den Ausgaben des Landes lagen.

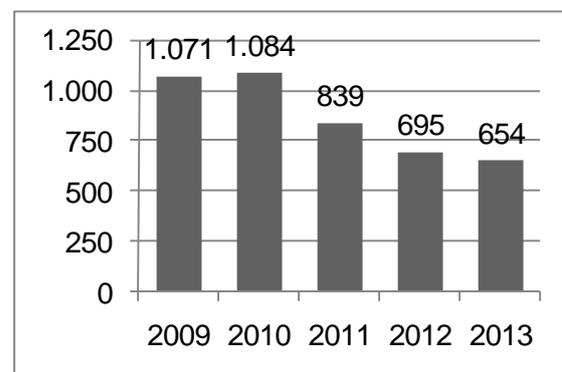


Quelle: Die Senatorin der Finanzen (2009, S. 60); eigene Darstellung

Abbildung 67: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben in Bremen 2008 – 2013

Abbildung 67 ist zu entnehmen, dass auch im aktuellen Planungszeitraum die bereinigten Ausgaben die bereinigten Einnahmen übersteigen. Dabei ist im Jahr 2009 ein Anwachsen dieser Lücke gegenüber dem Vorjahr zu beobachten, in der Folge entwickeln sich Einnahmen und Ausgaben fast parallel.

Diese Lücke geht mit einer Nettokreditaufnahme des Landes einher, wie Abbildung 68 zu entnehmen ist.



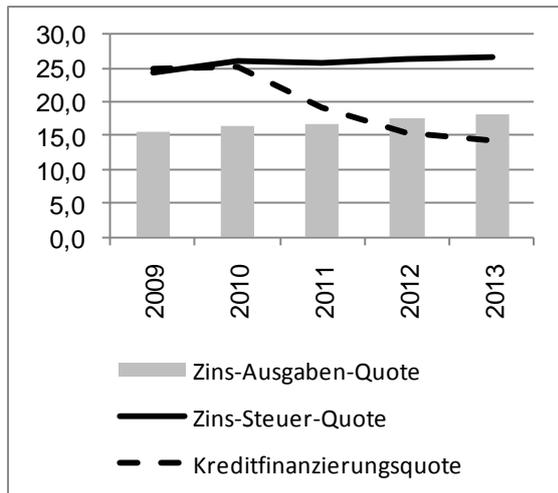
Quelle: Die Senatorin der Finanzen (2009, S. 60); eigene Berechnungen; eigene Darstellung

Abbildung 68: Nettokreditaufnahme des Landes Bremen 2009 – 2013

Zwar plant das Land Bremen mit einer rückläufigen Nettokreditaufnahme, und es sind auch keine globalen Minderausgaben in der Finanzplanung eingestellt, dennoch bleibt ein erheblicher Finanzierungssaldo bestehen.

Die hohe Verschuldung des Landes zeigt sich auch in den zentralen Haushaltskennzahlen. Die Zins-Ausgaben-Quote steigt von einem hohen Niveau kontinuierlich weiter an, am Ende des Planungszeitraums erreicht sie einen Wert von 18,2 Prozent. Auch die Zins-Steuer-Quote steigt weiter an: Am Ende wird mehr als jeder vierte Euro, der durch Steuereinnahmen hereinkommt, für Zinsen ausgegeben. Die Kreditfinanzierungsquote ist hingegen rückläufig, was der geplanten

rückläufigen Nettokreditaufnahme geschuldet ist. Allerdings befindet sich die Kreditfinanzierungsquote im Jahr 2010 auf einem Niveau, in dem über ein Viertel aller bereinigten Ausgaben kreditfinanziert werden. Die Haushaltskennzahlen sind in Abbildung 69 dargestellt.



Quelle: Die Senatorin der Finanzen (2009); eigene Berechnungen; eigene Darstellung

Abbildung 69: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2009-2013 in Bremen

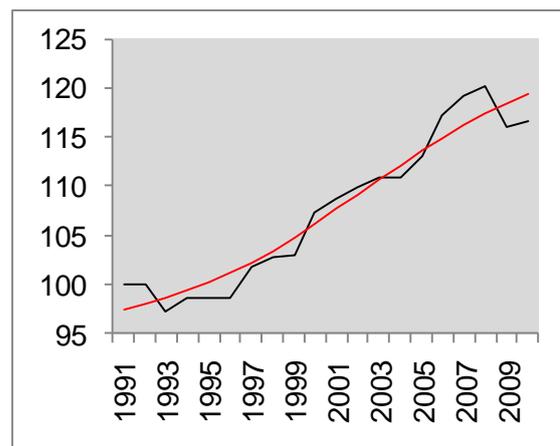
Insgesamt steht der Haushalt des Landes Bremen enorm unter Druck. Das Land selbst spricht in der mittelfristigen Finanzplanung von einer Haushaltsnotlage. Umso wichtiger stellen sich die Konsolidierungshilfen zum Erreichen der Schuldenbremse dar, was den Druck zu Konsolidierungen weiter verschärft. Inwieweit diese Maßnahmen dann immer ökonomisch sinnvoll sind steht dabei auf einem anderen Blatt.

9.2.3 Konsolidierungsbedarf

Zusätzlich zu dem in der Finanzplanung ausgewiesenen Defizit von 500 Mio. Euro hat der Senat weitere Haushaltsrisiken ermittelt, und bemisst das Defizit nunmehr auf eine Milliarde Euro, wobei der Senat hier noch keine Konjunkturbereinigung vorge-

nommen hat. Das Defizit soll in den kommenden zehn Jahren ab 2011 um jeweils ein Zehntel reduziert werden (vgl. Die Senatorin für Finanzen 2010, S. 5f.).

In der Folge wird das strukturelle Defizit wieder mit dem Hodrick-Prescott-Filter ($\lambda = 100$) berechnet. Hierfür wird im Jahr 2010 von einem realen Wirtschaftswachstum von 0,5 Prozent ausgegangen.



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010; eigene Berechnungen

Abbildung 70: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Bremen

Abbildung 70 zeigt eine Unterauslastung der bremischen Wirtschaft gegenüber dem Trend im Jahr 2010 von 2,3 Prozent des BIP. Bei einer Budgetsensitivität von 0,108 Prozent ergibt sich eine konjunkturelle Verschuldungsmöglichkeit von 67,6 Mio. Euro. Das tatsächliche Finanzierungsdefizit des Landes beträgt jedoch 1,02 Mrd. Euro, so dass das Land eine strukturelle Verschuldung von 952 Mio. Euro ausweist.

Wie bereits im Methodenteil erwähnt, gibt es kein eindeutiges Konjunkturbereinigungsverfahren. Wenn jedoch die hier getroffenen Annahmen geteilt werden, dann ist die strukturelle Verschuldung Bremens doppelt so hoch als das Land

diese annimmt.³¹ Dies erklärt sich auch daraus, dass im Jahr 2008 eigentlich eine Tilgung hätte stattfinden müssen, da die BIP-Entwicklung 2,4 Prozent über dem Trend lag. Die Verschuldung dieses Jahres nimmt Bremen jedoch zur Überschlagsberechnung der strukturellen Verschuldung.

Schreibt man nun das BIP wie angegeben fort und übernimmt für die Zeit nach der mittelfristigen Finanzplanung wieder die Durchschnittswerte der Jahre 1999 bis 2008 für BIP, Ausgaben (-1,7 Prozent jährlich, real) und Einnahmen (-3,6 Prozent jährlich, real), so lässt sich die strukturelle Verschuldung anhand des Trendpfades der Ausgaben bestimmen. Nach diesen Annahmen gehen die Ausgaben jährlich um 1,1 Prozent zurück. Die strukturelle Verschuldung läge 2020 dann bei 1,2 Mrd. Euro. Um diese auf Null zu senken müssten die Ausgaben jährlich um 5,17 Prozent zurückgehen, d.h. Bremen müsste auf zusätzliche 4,1 Prozent der bereinigten Ausgaben verzichten – jährlich. Im Jahr 2010 entspricht dies einem Wert von 172,6 Mio. Euro. Nicht eingerechnet ist die Konsolidierungshilfe, die zur Schuldentilgung eingesetzt werden soll und daher die Zinsausgaben senkt.

9.2.4 Politikansätze

Der bremischen Finanzplanung ist zu entnehmen, dass das Land schon seit einigen Jahren Konsolidierungshaushalte aufstellt. Daher sind wesentliche Konsolidierungspotentiale bereits ausgeschöpft, was weitere Einsparungen erheblich erschwert. Die Untersuchung einer Bund-

Länder-Arbeitsgruppe hat im Stadtstaatenvergleich zudem ermittelt, dass Bremen keine unvertretbaren Ausgaben und/oder Leistungsstandards aufweise (vgl. Die Senatorin der Finanzen 2009, S. 12). Insofern stellt sich die Frage, ob es für Bremen eine realistische Perspektive der strukturellen Nullverschuldung 2020 überhaupt gibt. Gleichwohl listet der Senat im erwähnten Beschluss zur Umsetzung der Föderalismusreform II eine Reihe von konkreten Maßnahmen auf:

- Bis 2014 sollen 950 weitere Stellen abgebaut werden. Durch personalwirtschaftliche Maßnahmen soll ein struktureller Sparbeitrag von 10 Mio. Euro p.a. erbracht werden.
- Die Investitionen sollen gegenüber dem bisherigen Haushaltsentwurf in 2011 um 10 Mio. Euro abgesenkt werden.
- Bei den konsumtiven Ausgaben, die auch Personalkostenerstattungen für den Bildungs- und Kulturbereich umfassen, sollen zusätzlich 11 Mio. Euro eingespart werden.
- Einnahmeseitig soll die Grunderwerbssteuer um 1 Prozent (von 3,5 Prozent auf 4,5 Prozent) zum 1. Januar 2011 steigen, hier werden 11 Mio. Euro p.a. erwartet. Für 2012 bis 2014 werden weitere Einnahmeverbesserungen in Höhe von 3 Mio. € (2012), 5 Mio. € (2013) und 7 Mio. € (2014) eingeplant, etwa durch weitere „Hebesatz- und Gebührenanpassungen oder Gewinnabführungen öffentlicher Unternehmen.“

³¹ Der Senat der Freien und Hansestadt geht inzwischen ebenfalls von einer Konsolidierungsleistung von 100 Mio. Euro im Jahr aus, was einer strukturellen Verschuldung von 1 Mrd. Euro entspricht und damit nahe am errechneten Wert liegt.

9.3 Hamburg

Die Freie und Hansestadt Hamburg hat unter den Stadtstaaten die vergleichsweise günstigste Ausgangslage. Die Verschuldung pro Einwohnerin und Einwohner beträgt mit gut 12.000 Euro in etwa die Hälfte der pro-Kopf-Verschuldung Bremens. Hamburg steht als einzigem Stadtstaat keine Konsolidierungshilfe im Rahmen der Schuldenbremse zu.

Wie die anderen Bundesländer muss auch Hamburg auf Grund der Wirtschafts- und Finanzkrise sowie steuersenkender Beschlüsse (Wachstumsbeschleunigungsgesetz, Pendlerpauschale) auf Steuereinnahmen in beträchtlicher Größenordnung verzichten. Für den Zeitraum 2009 bis 2013 sind insgesamt Mindereinnahmen in der Größenordnung von 6 Mrd. Euro gegenüber der Steuerschätzung vom Mai 2008 in der Finanzplanung berücksichtigt (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009, S. 2).

Die Situation in Hamburg ist durch eine erneute Nettokreditaufnahme im Planungszeitraum gekennzeichnet. Damit steigen die bereits bestehenden Schulden weiter an. Verglichen mit den anderen beiden Stadtstaaten scheint die Situation dennoch weniger besorgniserregend zu sein.

9.3.1 *Prognostizierte Wirtschaftsentwicklung*

In der mittelfristigen Finanzplanung des Landes Hamburg werden keine gesonderten Angaben für das Land getätigt. Allerdings wird darauf verwiesen, dass Hamburg einerseits durch den Rückgang des Welt-handelsvolumens besonders betroffen ist. Ursächlich hierfür sind sinkende Umschläge im Hafen und kräftige Exportrückgänge

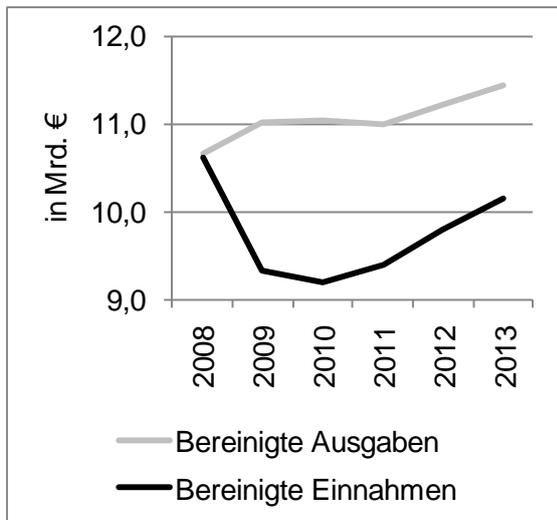
bei den Händlern. Andererseits ist Hamburg unterdurchschnittlich von anderen bundesweiten Entwicklungen – genannt werden Auslastungsprobleme bei der Automobilindustrie und im Anlagenbau – betroffen (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009, S. 2). Der Senat macht jedoch auch auf Prognoseprobleme aufmerksam, die sich auch in unterschiedlichen Erwartungen bei den Instituten widerspiegeln (vgl. ebd., S. 9). Im Folgenden soll daher mit den Annahmen eines realen Wirtschaftswachstums von 1,2 Prozent im Jahr 2010 gerechnet werden, da dieses in der mittelfristigen Finanzplanung auch genannt wird. Für die restlichen Jahre des Planungszeitraums wird ein reales Wirtschaftswachstum von 1,9 Prozent unterstellt.

9.3.2 *Haushaltskennzahlen und Kreditaufnahme*

Das Land Hamburg kam in den Jahren 2007 und 2008 ohne Kreditaufnahme aus, was angesichts der derzeitigen Entwicklungen nicht mehr durchzuhalten ist. Um prozyklische Ausgabenkürzungen zu vermeiden sollen die Mindereinnahmen daher durch eine Nettokreditaufnahme (des Sondervermögens Konjunkturstabilisierungsfonds) ausgeglichen werden. Ob das mit einer Kreditermächtigung versehene Sondervermögen *Schule – Bau und Betrieb* Kredite aufnimmt ist der Finanzplanung nicht zu entnehmen.

Abbildung 71 ist zu entnehmen, dass die bereinigten Ausgaben im Jahr 2008 noch durch die bereinigten Einnahmen gedeckt waren. Dies ändert sich 2009 vor allem durch die wegbrechenden Einnahmen. Über den gesamten Planungszeitraum

bleiben die bereinigten Einnahmen dann hinter den bereinigten Ausgaben zurück.



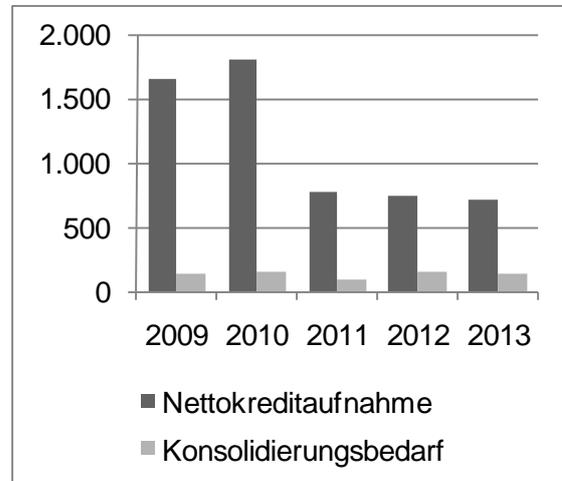
Quelle: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2009, S. 4); eigene Darstellung

Abbildung 71: Entwicklung der bereinigten Einnahmen und Ausgaben in Hamburg 2008 – 2013

Diese Lücke soll – wie beschrieben – durch Nettokreditaufnahme geschlossen werden. Der Senat kündigt hierzu an, die Rechtslage gegebenenfalls ändern zu wollen um sehr enge Restriktionen der Kreditaufnahme ab 2013 aufzuheben (vgl. Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2009, S. 7). Abbildung 72 sind jedenfalls die geplanten Nettokreditaufnahmen sowie die globalen Minderausgaben zu entnehmen.

Zentrale Haushaltskennzahlen der Freien und Hansestadt Hamburg sind Abbildung 73 zu entnehmen. „Die Zahlen machen deutlich, dass Finanzierungsdefizite und Neuverschuldung im Jahr 2010 Höchstwerte erreichen, dann aber bis zum Ende des Planungszeitraums deutlich sinken. Negative Langfristwirkungen des Konjunkturerinbruchs in Form höherer Zinslast- und Zins-Steuer-Quoten werden sich aber auch auf die Folgejahre erstre-

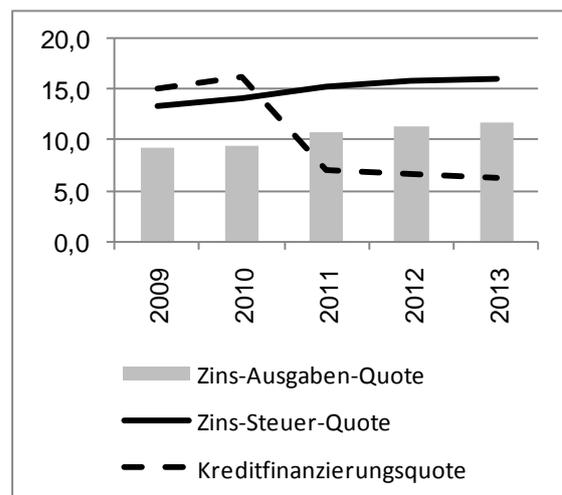
cken“ (Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg 2009, S. 6).



Quelle: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2009); eigene Darstellung

Abbildung 72: Nettokreditaufnahme und Handlungsbedarfe des Landes Hamburg 2009 – 2013

Die Zins-Steuer-Quote steigt für Hamburg bis zum Ende des Planungszeitraums auf 16 Prozent an, was den Gestaltungsspielraum des Landes doch erheblich einschränkt.

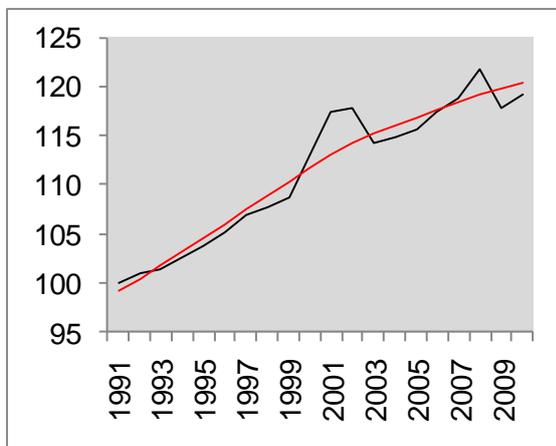


Quelle: Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2009); eigene Darstellung

Abbildung 73: Entwicklung der Zins-Ausgaben-Quote, Zins-Steuer-Quote und Kreditfinanzierungsquote 2009-2013 in Hamburg

9.3.3 Konsolidierungsbedarf

Die Berechnung eines Trendwachstums mit einem Hodrick-Prescott-Filter führt bei einem angenommenen realen Wirtschaftswachstum von 1,2 Prozent im Jahr 2010 zu einer vergleichsweise geringeren Unterauslastung der Hamburger Wirtschaft von 1,0 Prozent. Bei einer Budgetsensitivität von 0,085 Prozent ergibt sich daraus ein (erlaubtes) konjunkturelles Defizit von 70,6 Mio. Euro. Da das tatsächliche Finanzierungsdefizit bei 1,64 Mrd. Euro liegt errechnet sich ein strukturelles Defizit im Jahr 2010 von 1,57 Mrd. Euro.



Quelle: Statistische Ämter des Bundes und der Länder 2010; eigene Berechnungen

Abbildung 74: Wirtschaftsentwicklung zu konstanten Preisen und HP-Filter für Hamburg

In der Folge werden bis 2013 die Angaben aus der mittelfristigen Finanzplanung übernommen (bzw. bei der BIP-

Entwicklung die Prognose der Bundesregierung) und ab 2014 die durchschnittlichen realen jährlichen Zuwachsraten der Jahre 1999 bis 2008. Die Ausgaben sind in diesem Zeitraum real um 0,3 Prozent gestiegen, die Einnahmen um 0,9 Prozent.

Mit diesen Annahmen und dem Hodrick-Prescott-Filter sowie der Budgetsensitivität zur Ermittlung des konjunkturellen bzw. strukturellen Teils der Finanzierungslücke ergibt sich für das Land Hamburg im Jahr 2020 ein strukturelles Defizit von 1,27 Mrd. Euro. Um dieses auf Null zu senken müssten die Ausgaben jährlich um real 1,07 Prozent zurückgehen – in der derzeitigen Trendfortschreibung steigen sie um 0,3 Prozent jährlich. Das Land müsste demnach rund 1,4 Prozent der jährlichen Ausgaben einsparen, was im Jahr 2010 einen Betrag von 148,4 Mio. Euro entspricht.

9.3.4 Politikansätze

Die mittelfristige Finanzplanung des Landes Hamburg geht davon aus, dass die Finanzierungslücke geschlossen werden kann. Konkrete Angaben fehlen allerdings. Der Hamburger Regierungschef hat jedoch inzwischen ein rigides Sparprogramm angekündigt, ohne konkrete Angaben zu machen, wo wieviel gespart werden soll (vgl. Spiegel Online vom 28.05.2010).

10 Schlussfolgerungen zur Umsetzbarkeit der Schuldenbremse

Die Bundesregierung geht derzeit davon aus, dass der haushalts- und finanzpolitische Handlungsbedarf zur Umsetzung der Schuldenbremse 86,3 Mrd. Euro beträgt. Für die Ländergesamtheit kann unter Berücksichtigung der bestehenden (strukturellen) Finanzierungsdefizite mit einem Handlungsbedarf von etwa 9,7 Mrd. Euro bis 2014 gerechnet werden.³² Allerdings setzen nicht alle Länder den Abbau der Defizite in ihren Finanzplanungen um.

Alle Länder stehen jedoch vor den gleichen formalen Anforderungen, wenn sie ihre strukturellen Defizite bis 2020 in gleichmäßigen Schritten abbauen wollen. Sie müssen in der Lage sein, ihre strukturellen Defizite, bezogen auf das Referenzjahr 2010, jährlich um 10 Prozent zu reduzieren. Auf der Grundlage der vorliegenden Finanzpläne ist zu prognostizieren, dass bis 2013 zehn Bundesländer dazu nicht in der Lage sind. Auch die beiden Bundesländer Bayern und NRW, deren Vertreter in der Föderalismuskommission zu den vehementesten Befürwortern einer möglichst restriktiven Schuldenbremse gehörten, sind weit davon entfernt, ihre Defizite in dem durch die Schuldenbremse erforderlichen Tempo abzubauen.

Zugleich tritt ein anderes Problem zu Tage: Während der Bund immerhin fast 35 Prozent des Konsolidierungsbedarfs durch Einnahmeverbesserungen erreichen will, stehen den Ländern diese Möglichkeiten nicht zur Verfügung (siehe Kapitel 4). Ihnen bleibt – neben dem politischen Druck auf die Bundesebene, die Steuern

anzuheben – lediglich der Weg über Ausgabenkürzungen. Kritiker der Schuldenbremse haben in diesem Zusammenhang von einer „asymmetrischen Wirkung“ der Schuldenbremse gesprochen. Sie präferiere Ausgabenkürzungen statt Einnahmeerhöhungen. Diese asymmetrische Wirkung muss sich vor allem auf Landesebene zeigen, da die Länder die aus der Schuldenbremse erwachsenden Konsolidierungsbedarfe vor allem ausgabenseitig erbringen müssen (vgl. Merkel/Runde 2008, S. 4). Zwischen der Umsetzung der Schuldenbremse und der ambitionierten Zielstellungen, die Bildungsausgaben auf 10 Prozent des BIP zu steigern, besteht ein objektiver Widerspruch. Wenn die Länder ihre Haushalte ohne Steuererhöhungen konsolidieren müssen, können sie dies nur durch Einsparungen in den Bereichen tun, in denen sie selbständig handeln können. „Was bleibt, sind im Wesentlichen die Aufwendungen für Polizei, kommunale Investitionen und eben die Bildungsausgaben: Die Bildung wird damit zwangsläufig zum Sparschwein der Nation.“ (Renzsch 2010)

Bei einer Bewertung der Schuldenbremse ist zudem darauf hinzuweisen, dass keine der durch die Föderalismuskommission definierten Voraussetzungen für die Einführung der Schuldenbremse erfüllt worden ist:

1. Das Bundesfinanzministerium hat einen strukturell ausgeglichenen Haushalt zu einer wesentlichen *Voraussetzung* für das Funktionieren der Schuldenbremse erklärt. Dies war ein Hauptgrund dafür, dass die Grundgesetzänderung für den Bund

³² Dieser Wert ergibt sich, wenn das errechnete strukturelle Defizit aller Länder im Jahr 2020 ab 2011 jährlich zu 10 Prozent abgebaut werden würde.

erst 2011 in Kraft treten sollte. Nach der damaligen Finanzplanung wäre der Bund 2011 erstmals ohne Neuverschuldung ausgekommen. Auch die Mehrheit der Bundesländer wollte bis dahin ausgeglichene Haushalte erreichen. Hier hat sich die Lage radikal gewandelt. Während im Jahr 2008 11 Bundesländer davon ausgingen, ihre Haushaltsdefizite bis 2011 so zurückzuführen, dass sie ohne Neuverschuldung auszukommen³³, peilt gegenwärtig nur noch Sachsen einen Haushalt ohne Neuverschuldung an.

2. Bestehende Defizite sollten in gleichmäßigen Schritten abgebaut werden. Bis 2013 verfehlt die Mehrzahl der Länder nach derzeitigem Planungsstand dieses Ziel.
3. Die Schuldenbremse sollte keine prozyklischen Effekte haben. Auch diese Prämisse hält der Prüfung nicht Stand, denn insbesondere die Kürzungen, die der Bund bei den Sozialausgaben, den Programmen der Bundesagentur für Arbeit, beim Bundespersonal und bei den Verwaltungsausgaben vornimmt, wirken negativ auf die Binnennachfrage.
4. In den Beratungen der Föderalismuskommission haben sowohl die Vertreter/innen der Länder als auch des Bundes betont, dass der bestehende Länderfinanzausgleich nicht angetastet werden darf, und dass dies eine unabdingbare Voraussetzung für die Einführung der Schuldenbremse ist. Mit der Vorbereitung

einer Verfassungsklage gegen den Länderfinanzausgleich durch die Länder Baden-Württemberg, Hessen und Bayern ist auch dies nicht mehr gegeben.

Auch zwei weitere Argumente, die während der Debatte um das neue Staatsschuldenrecht angeführt wurden, halten einer Überprüfung kaum stand. So wurde argumentiert, dass die Schuldenbremse als „Steuersenkungsbremse“ wirke und dass sie ein Beitrag zur Generationengerechtigkeit sei. Inzwischen lässt sich jedoch festhalten, dass die Schuldenbremse keine ernsthafte Hürde für die CDU/FDP-Koalition war, die Mehrwertsteuer für Beherbergungsdienstleistungen ab 2010 zu senken. Es ist demnach weniger die Schuldenbremse als der Druck der Wirtschaftskrise, der gegenwärtig ein steuerpolitisches Umdenken bis in wirtschaftsliberale Kreise befördert. Dennoch bietet die Schuldenbremse keine Gewähr dafür, dass in wirtschaftlichen „Normalzeiten“ nicht wieder zu einer Steuersenkungspolitik übergegangen wird.

Als Rechtfertigungsgrund für die Schuldenbremse wird die Generationengerechtigkeit genannt. Kern dieser Aussage ist, dass der kommenden Generation weniger Schulden vererbt und so deren Handlungsspielräume erweitert würden. Allerdings erbt die kommende Generation sowohl die Schulden, als auch die Werte. Wenn demnach durch die Schuldenbremse das Wirtschaftswachstum reduziert oder die Investitionen vernachlässigt werden, dann ist die keine Wohltat für die kommenden Generationen, sondern schlicht schädlich. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt kann der Schuldenbremse jedenfalls keine stabilisierende Wirkung auf

³³ Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen, Arbeitsunterlage 037,

die Haushalte von Bund und Ländern attestiert werden.

10.1 Handlungsbedarfe und makroökonomische Einschätzung

Die mit der Einführung der Schuldenbremse verbundenen Handlungsbedarfe in Bund und Ländern summieren sich nach Vorlage bestehender Plandaten bis 2014 auf ca. 96 Mrd. Euro. Dies sind rechnerisch ca. 4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Allerdings sind nicht alle zur Umsetzung der Handlungsbedarfe beschlossenen Maßnahmen nachfragewirksam. Es ist jedoch davon auszugehen, dass auf Bundesebene die Kürzungen bei der Bundesagentur für Arbeit und den Sozialausgaben (ca. 30,3 Mrd. Euro) sowie die Masse der Kürzungen in der Bundesverwaltung (13,4 Mrd. Euro) sowie die Mehrzahl der Konsolidierungsmaßnahmen in den Ländern, die systematisch konjunkturell relevante Bereiche betreffen (Investitionen, Personal und Zuweisungen an die Kommunen), auf die Binnennachfrage durchschlagen. Damit dürfte mehr als die Hälfte des haushaltspolitischen Handlungsbedarfes zur Umsetzung der Schuldenbremse in Bund und Ländern nachfragemindernd auswirken.

Damit bestätigt sich die Einschätzung der wirtschaftswissenschaftlichen Kritiker/innen der Schuldenbremse wie z.B. Gustav Horn, der in seiner Stellungnahme zur Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestags am 3. Mai 2009 ausführte: „Die Schuldenbremse (...) führt systematisch zu einer prozyklischen Politik. Im Abschwung sind die konjunkturbedingt zugestandenen Defizite zu gering. Im Aufschwung ist die Schuldenbremse dagegen zu lax und behindert die Konsolidierung. Ein weiteres gravierendes Problem

ergibt sich für den Übergangszeitraum von 2011 bis 2016 (Bund) bzw. 2011 bis 2020 (Länder), in der die bestehenden strukturellen Defizite (...) zurückgeführt werden sollen. In diesem Zeitraum muss die Finanzpolitik unabhängig von der Konjunkturlage einen restriktiven Kurs einschlagen – erneut mit dem Risiko einer prozyklischen, Krisen verschärfenden Politik.“

Horn (2009) kommt in einer Modellrechnung, die mit den Parametern der Schuldenbremse rückwirkend ab 2001 für einen achtjährigen Konjunkturzyklus angestellt wurde, zu dem Schluss, dass „bei einer restriktiven Fiskalpolitik, wie sie die Schuldenbremse in jenem Zeitraum impliziert hätte, das Wirtschaftswachstum massiv reduziert worden wäre. Das nominale BIP wäre (...) um bis zu 2,4 Prozent niedriger ausgefallen als im Status quo, am Ende des betrachteten 8-Jahreszeitraums hätte das nominale BIP 1,5 Prozent unter dem Status quo gelegen. Damit ist der BIP-Verlust deutlich höher als die Reduzierung des Staatsverbrauchs (...). Auch das reale BIP wäre deutlich gedrückt worden, und das Beschäftigungsniveau hätte zeitweise um mehr als 500 000 Personen niedriger gelegen. Insgesamt hätte die Anwendung der Schuldenbremse zu Beginn dieses Jahrzehnts zu wachstumsbedingten Einnahmeverlusten des Staates geführt, die einen nennenswerten Teil der intendierten Reduzierung der Nettokreditaufnahme zunichte gemacht hätten. Ausgabenseitige Konsolidierungsversuche zum falschen Zeitpunkt gehen aber mit nennenswerten Wachstumsverlusten einher, wie die Modellsimulationen zeigen.“

Die außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen sprechen ebenfalls dagegen, dass sich eine dauerhafte Konsolidierung der Haushalte primär ausgabenseitig er-

reichen lässt. Die nicht zuletzt auch auf Druck Deutschlands in einigen EU-Staaten aufgelegten Sparpakete werden negativ auf den Export der Bundesrepublik zurückwirken. Schon jetzt weisen die Bundesländer mit stark exportorientierter Wirtschaft höhere Rückgänge bei der Wirtschaftsleistung aus, als weniger exportorientierte Bundesländer.

10.2 Konsolidierungspfad

Die Auswertung der mittelfristigen Finanzplanungen der Länder ergibt, dass die Mehrheit der Länder die Vorgaben der Schuldenbremse, ihre strukturellen Finanzierungsdefizite ab dem Referenzjahr 2010 um jährlich 10 Prozent abzubauen, nicht erfüllt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die vorliegenden Finanzplanungen mit Ausnahme des Saarlands keine Unterteilung der Finanzierungsdefizite in eine strukturelle und eine konjunkturelle Komponente enthalten. Die Haushaltsstrukturkommission Schleswig-Holstein hat ebenfalls eine Trennung der Verschuldungskomponenten vorgenommen.

Die Finanzplanungen der Länder enthalten die Ergebnisse der Mai-Steuererschätzung noch nicht. Durch diese vergrößern sich die Handlungsbedarfe der Länder jedoch weiter, zumal vor dem Hintergrund, dass die Sparbeschlüsse der Bundesregierung³⁴ von Anfang Juni 2010 keine Verbesserung der Einnahmehasis der Ländergesamtheit in Aussicht stellen. Im Gegenteil: Es ist damit zu rechnen, dass durch die Kürzungen von Programmausgaben und bei den Sozialleistungen weitere Belastungen für die Länder entstehen.

Vor diesem Hintergrund dokumentiert das den mittelfristigen Finanzplanungen – korrigiert durch die Ergebnisse der Steuererschätzung vom Mai 2010 – entnommene haushaltspolitische Lagebild, dass die Mehrzahl der Bundesländer finanzplanungsseitig keine Darstellung des tatsächlichen Handlungsbedarfs zur Umsetzung der Schuldenbremse vornehmen konnten.

Bei der Umsetzung der Schuldenbremse ergeben sich aus dem neuen Staatsverschuldungsrecht für die fünf Länder, die einen Anspruch auf Konsolidierungshilfen haben – Berlin, Bremen, das Saarland, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt – konkrete gesetzliche Vorgaben ihres haushaltspolitischen Handelns. Die entsprechenden Regelungen ergeben sich dabei aus Art. 143d GG i.V.m. §2 des Gesetzes zur Gewährung von Konsolidierungshilfen. In §2 des Konsolidierungshilfegesetzes heißt es unter anderem: „Nach Ablauf eines Kalenderjahres prüft der (...) Stabilitätsrat und stellt für jedes Land nach § 1 Absatz 1 (gemeint sind die Länder mit Anspruch auf Konsolidierungshilfe, der Verf.H) gesondert fest, ob die Konsolidierungsverpflichtung für das abgelaufene Jahr eingehalten wurde.“ Als technischer Maßstab wird ein Abbau des strukturellen Defizits um jährlich zehn Prozent angenommen. Diese technischen Maßstäbe, d.h. die jährliche Reduzierung der strukturellen Verschuldung um 10 Prozent des Ausgangswertes im Jahr 2010, lassen sich auch auf die anderen Bundesländer übertragen, wenngleich hierbei der Druck deutlich geringer ist, da ein Verlust der Konsolidierungshilfen definitionsgemäß nur bei den fünf Ländern eintreten kann, die konsolidierungshilfeberechtigt sind. Durch diese Übertragung der technischen Maßstäbe lässt sich jedoch die Frage der Um-

³⁴ Vgl. hierzu bspw. Financial Times Deutschland vom 08.06.2010

setzbarkeit operationalisieren. Es lässt sich für den Zeitraum der mittelfristigen Finanzplanungen prüfen, ob die Länder überhaupt planen, bis 2013 die strukturellen Schulden auf 70 Prozent des Ausgangsniveaus im Jahre 2010 zu reduzieren.

Tabelle 12 ist zu entnehmen, dass zehn von sechzehn Bundesländern er Länder ihre strukturellen Defizite bis 2013 nicht unter 70 Prozent des Ausgangsniveaus senken kann. Dabei wird angenommen, dass es den Ländern vollständig gelingt, globale Minderausgaben umzusetzen. Hier zeigt sich, dass bei einigen Ländern das strukturelle Defizit sogar steigt, zum Teil auf Grund der Entwicklung von Ein-

nahmen und Ausgaben, zum Teil aber auch, weil die Länder bereits in eine konjunkturelle Phase kommen, die nach der Schuldenbremse und dem hier verwendeten Verfahren bereits Nettotilgungen verlangen.

Können die Länder die globalen Minderausgaben nicht umsetzen, dann ergibt sich 2013 das in Tabelle 13 dargestellte Bild: Lediglich zwei Länder schaffen es unter diesen Annahmen, den Konsolidierungspfad einzuhalten, Hessen scheidet nur knapp. Bei beiden Tabellen ist für Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein eine Aussage kaum möglich, da die mittelfristigen Finanzplanungen dieser Länder aus dem Jahr 2008 stammen.

| Bundesland | Strukturelles Finanzierungsdefizit | | | Konsolidierungspfad |
|------------------------|------------------------------------|-----------|--------------|---------------------|
| | 2010 in Mrd. € | 2013 | | |
| | | in Mrd. € | in % v. 2010 | |
| Baden-Württemberg | 1.564,6 | 909,1 | 58,1 | √ |
| Bayern | 2.058,5 | 1.946,8 | 94,6 | X |
| Berlin | 2.973,7 | 2.205,7 | 74,2 | 0 |
| Brandenburg | 853,3 | 356,9 | 41,8 | √ |
| Bremen | 952,3 | 885,5 | 93,0 | X |
| Hamburg | 1.574,3 | 1.666,9 | 105,9 | X |
| Hessen | 2.725,6 | 1.934,8 | 71,0 | 0 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 47,6 | 299,2 | 628,0 | X |
| Niedersachsen | 2.256,2 | 2.793,7 | 123,8 | X |
| Nordrhein-Westfalen | 5.131,2 | 6.599,1 | 128,6 | X |
| Rheinland-Pfalz | 954,9 | 718,5 | 75,2 | X |
| Saarland | 627,3 | 300,0 | 47,8 | √ |
| Sachsen | -122,9 | 163,9 | 133,4 | X |
| Sachsen-Anhalt | 437,6 | 166,2 | 38,0 | √ |
| Schleswig-Holstein | 566,7 | 770,0 | 135,9 | X |
| Thüringen | 817,0 | 1.592,0 | 194,9 | X |

Quelle: Eigene Berechnungen; eigene Darstellung

Tabelle 12: Einhaltung des Konsolidierungspfads in den mittelfristigen Finanzplanungen - Globale Minderausgaben u.ä. können vollständig umgesetzt werden

| Bundesland | Strukturelles Finanzierungsdefizit | | | Konsolidierungspfad |
|------------------------|------------------------------------|----------------------------------|----------|---------------------|
| | 2010 in Mrd. € | 2013 in Mrd. € in % v. 2010 | | |
| Baden-Württemberg | 1.870,0 | 4.082,4 | 218,3 | X |
| Bayern | 2.354,5 | 2.229,5 | 94,7 | X |
| Berlin | 3.124,4 | 2.506,7 | 80,2 | X |
| Brandenburg | 853,3 | 356,9 | 41,8 | ✓ |
| Bremen | 952,3 | 885,5 | 93,0 | X |
| Hamburg | 1.574,3 | 1.666,9 | 105,9 | X |
| Hessen | 2.725,6 | 1.934,8 | 71,0 | 0 |
| Mecklenburg-Vorpommern | 47,1 | 270,3 | 574,5 | X |
| Niedersachsen | 2.354,1 | 2.906,0 | 123,4 | X |
| Nordrhein-Westfalen | 5.131,2 | 6.599,1 | 128,6 | X |
| Rheinland-Pfalz | 954,9 | 718,5 | 75,2 | X |
| Saarland | 646,0 | 522,0 | 80,8 | X |
| Sachsen | -3,9 | 422,6 | 10.799,4 | X |
| Sachsen-Anhalt | 556,7 | 166,2 | 29,9 | ✓ |
| Schleswig-Holstein | 566,7 | 770,0 | 135,9 | X |
| Thüringen | 817,0 | 1.592,0 | 194,9 | X |

Quelle: Eigene Berechnungen; eigene Darstellung

Tabelle 13: Einhaltung des Konsolidierungspfads in den mittelfristigen Finanzplanungen - Globale Minderausgaben u.ä. können nicht umgesetzt werden

Es ist an dieser Stelle einzuschränken, dass das tatsächliche Berechnungsverfahren zur Ermittlung der konjunkturellen und der strukturellen Komponente des Finanzierungsdefizits noch nicht abgestimmt ist und insofern Verschiebungen zu erwarten sind. Für die Konsolidierungshilfeländer lässt sich sagen, dass Schleswig-Holstein am weitesten davon entfernt ist die Vorgaben, die sich aus der Schuldenbremse ergeben zu erfüllen. Saarland und Sachsen-Anhalt könnten die Vorgaben erfüllen Bremen und Berlin könnten bis 2013 möglicherweise ihre Defizite schneller schneller abbauen.

Allerdings stellt die Modellannahme, das Finanzierungsdefizit in gleichmäßigen Schritten zurückzuführen, nicht in Rechnung, dass konjunkturelle Schwankungen auch den Anteil des konjunkturbedingten Defizits verändern können. Daher ist in den Länderberechnungen dieser Studie auch von einer Entwicklungslinie der Aus-

gaben unter bestimmten konjunkturellen Bedingungen ausgegangen worden. Das Problem besteht bei diesem Verfahren allerdings darin, dass die Planungsgrundlage für die Länder schwieriger wird. Allerdings kann der Abbau in Zehn-Prozentschritten zu erheblichen Problemen führen, da die strukturellen Schulden sich je nach wirtschaftlicher Entwicklung vergrößern oder verringern können. Es gibt insofern einen Trade off zwischen der Planungssicherheit der Länder und einer genauen Anwendung der Schuldenbremse.

Die modellhaft unterstellten Annahmen des Art. 143d GG i.V.m. §2 des Gesetzes zur Gewährung von Konsolidierungshilfen berücksichtigen zudem nicht die Entwicklung der außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Bundesrepublik als Ganzes und ihre länderspezifischen Folgen.

10.3 Strategien der Bundesländer

Die Strategien der Bundesländer sind recht verschieden, wie bereits Tabelle 6ff. zu entnehmen war. Einige Länder versuchen, die entstandenen Defizite ohne Nettokreditaufnahme auszugleichen. Dafür werden teilweise erhebliche Beträge als Handlungsbedarfe oder als globale Mindereinnahmen bzw. globale Mehrausgaben angesetzt. Da es in diesen Fällen bei der Aufstellung der mittelfristigen Finanzplanung nicht gelungen ist, die entsprechenden Maßnahmen konkret zu benennen, darf bezweifelt werden, dass der Abbau größerer Handlungsbedarfe tatsächlich gelingen wird. Daher sollte bei der Situation der Länder nicht nur auf die geplante Neuverschuldung, sondern auch auf die Haushaltsrisiken geschaut werden. Diese Risiken sind Tabelle 6ff. zu entnehmen.

Unabhängig von der politischen Einstellung zur Schuldenbremse ist ein Anstieg der bestehenden Schulden in den Ländern problematisch, da die Zinsausgaben unkalkulierbar und durch die Länder nur bedingt zu beeinflussen sind. Insofern ist die Zielsetzung der Länder, die Neuverschuldung gering halten zu wollen, nachvollziehbar. Allerdings tritt die Balance der Haushalte oft nicht ein, da die Länder einen Teil ihre Schulden als konjunkturell bezeichnen und damit aus den Regelungen der Schuldenbremse hinausdefinieren. Zudem wird in zahlreichen Fällen zu Sparmaßnahmen gegriffen, die die Konkurrenzfähigkeit der Länder längerfristig negativ beeinflussen. Ferner wird versucht, Aufgaben auf andere Bundesländer zu verlagern, wie die Debatte um die Schließung einer medizinischen Fakultät in Schleswig-Holstein zeigt (zur Problema-

tik des Trittbrettfahrens bei den Bildungsausgaben vgl. Himpele 2007).

In allen Finanzplanungen wird ein Abbau des Stellenbestandes des öffentlichen Dienstes anvisiert.

10.4 Verfassungsrechtliche Lage

In der Diskussion um die Umsetzung der Föderalismusreform II wurden seitens der Vertreter/innen der Landtage in der Föderalismuskommission schwere verfassungsrechtliche Bedenken vorgebracht. (vgl. Schneider 2008). Vertreter der Länderparlamente sahen in der Schuldenbremse einen Versuch über eine Grundgesetzänderung ihr „Königsrecht“ der Haushaltsgesetzgebung einzuschränken (vgl. bspw. Stegner 2009). Ob eine Verfassungsklage des Landes Schleswig-Holstein Erfolgsaussichten hätte, muss jedoch stark bezweifelt werden: Einerseits stehen den Ländern, wenn auch sehr beschränkte konjunkturelle Verschuldungsmöglichkeiten zu. Zum anderen hat die Änderung der Landesverfassung durch das Kieler Parlament einer Klage politisch den Boden entzogen. Der Landtag hat die Schuldenbremse vollständig in die Landesverfassung übernommen. Die Übertragung Schuldenbremse auf die Länder auf dem Wege der einer Verfassungsklage rückgängig zu machen ist damit weiter erschwert worden. Die verfassungsrechtliche Kritik wie sie z.B. von Schneider et. al geübt wird, blendet die nach wie vor bestehenden eigenen Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der konjunkturellen Verschuldung aus. Deswegen kann die Tragweite und Tiefe des Eingriffs in die Kreditautonomie der Länder erst beurteilt werden, wenn entsprechende Verfahren und Vorschriften zur Umsetzung der Konjunkturkomponente der Schuldenbremse

auf für die Ländergesamtheit vorliegen. Dennoch ist das mit der Einführung der Schuldenbremse verbundene verfassungspolitische Konfliktpotenzial nicht als gering einzuschätzen. Nicht nur aufgrund der beschriebenen Umsetzungsprobleme, sondern auch, weil die Bund-Länder-Finanzbeziehungen mit der Föderalismusreform II insgesamt nicht an Balance gewonnen haben. Die Verfassungsklage der süddeutschen Bundesländer gegen den Länderfinanzausgleich ist ein Symptom dafür, ebenso die Forderung der Finanzministerkonferenz, die Mehrwertsteuerverteilung zugunsten der Bundesländer zu ändern.

10.5 Länderfinanzausgleich

Die drei Bundesländer Baden-Württemberg, Hessen und Bayern bereiten eine Klage vor dem Bundesverfassungsgericht gegen den Länderfinanzausgleich vor. Ziel der Klage sei, wie der baden-württembergische Ministerpräsident Stefan Mappus (CDU) mitteilte, „weniger zu zahlen“ (nh24.de vom 8.6.2010). Der hessische Finanzminister Karlheinz Weimar (CDU) hatte bereits wenige Monate nach dem Beschluss der Föderalismusreform II, im Oktober 2009, eine Verfassungsklage angekündigt, um die jährlichen Ausgleichszahlungen Hessens von mehr als 2 Mrd. Euro zu reduzieren (vgl. FAZ, 22.1.2009). Dabei wird er auch von der hessischen SPD und den Grünen unterstützt. Insbesondere die fünf Länder, die Konsolidierungshilfen empfangen, wie auch die Gesamtheit der Nehmerländer, dürfte im Erfolgsfall der Klage kaum noch Möglichkeiten haben, die Schuldenbremse einzuhalten.

Das Vorgehen der Landesregierungen der süddeutschen Länder ist die Aufkündi-

gung der bundesstaatlichen Solidarität und ein Versuch, ihre Finanzierungsdefizite auf Kosten finanzschwacher Länder zu bewältigen. Sollte dieser Vorstoß gelingen, wäre dadurch eine wesentliche materielle Grundlage für den Bestand der Schuldenbremse weggefallen. Das Bundesverfassungsgericht wird daher nicht umhin können, sich im Falle der Annahme der Klage auch mit der Perspektive der Schuldenbremse zu befassen.

10.6 Ein Vorschlag

Die vorliegenden Finanzdaten zur Umsetzung der Schuldenbremse in Bund und Ländern legen nahe, dass massiven Ausgabenkürzungen zu einer Abschwächung der Konjunktur beitragen werden. Die Schuldenbremse versagt als Stabilisatorin der Staatsfinanzen. Zugleich wird deutlich, dass die Mehrheit der Länder ohne neue strukturelle Verbesserung ihrer Einnahmebasis kaum in der Lage sein wird, die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten. Zudem können gesamtstaatliche Ziele wie der Ausbau des Bildungssektors nicht erreicht werden. Zur Lösung dieses Problems sollte, anknüpfend an die Überlegungen der letzten Finanzministerkonferenz, die Übertragung eines größeren Anteils der Umsatzsteuer an die Länder zur Debatte gestellt werden. Denkbar wäre die Übertragung von zwei, unter Einbeziehung der Kommunen von drei Umsatzsteuerpunkten.³⁵ Die Änderung der Umsatzsteuerverteilung kann einzelgesetzlich erfolgen und bedarf keiner Änderung des Grundgesetzes. Zur Kompensation sollte der Bund die Erhebungskompetenz für die Vermögens- und die Erbschaftssteuer erhalten. D.h. beide Steuern, die derzeit Länder-

³⁵ Ein Prozent der Umsatzsteuer entspricht ca. 8 bis 8,5 Mrd. Euro.

steuern sind, werden Bundessteuern. Auf diese Weise könnten die Finanzprobleme der Länder nachhaltig bewältigt und zugleich die Blockadesituation, die im Bundesrat regelmäßig entsteht, wenn es um einen gerechteren Beitrag der Besitzenden zur Finanzierung des öffentlichen Gemeinwesens geht, aufgelöst werden.

10.7 Schlussbemerkungen

Die große Finanzreform von 1969 hatte fast 40 Jahre Bestand. Ob die Föderalismusreform II mit ihrem Kernbestandteil der Schuldenbremse so lange Bestand haben wird, ist zweifelhaft.

Bei aller notwendigen Kritik an der Schuldenbremse sollte jedoch nicht übersehen werden, dass sie derzeit vor allem als Legitimation einseitiger Ausgabenkürzungen dient. Sie kann nicht als Entschuldigungen für den Verzicht auf gesamtstaatlich nötige Steuererhöhungen dienen.

Die wachsende Staatsverschuldung der Bundesrepublik erzeugt einen objektiven Handlungsbedarf, der letztlich alle politischen Lager betrifft.

11 Anhang

| | in Mrd. € | | | |
|---|-------------|------------|------------|-------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Subventionsabbau und ökologische Neujustierung | | | | |
| Abschaffung von Mitnahmeeffekten bei Energiesteuervergünstigungen | 1,0 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| Ökologische Luftverkehrsabgabe ¹⁾ | 1,0 | 1,0 | 1,0 | 1,0 |
| Zwischensumme | 2,0 | 2,5 | 2,5 | 2,5 |
| ¹⁾ 2013 und 2014 ggfs. durch CO ₂ -Emissionszertifikate | | | | |
| Beteiligung von Unternehmen | | | | |
| Steuerlicher Ausgleich der Kernenergiewirtschaft | 2,3 | 2,3 | 2,3 | 2,3 |
| Bahndividende | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Beteiligung des Bankensektors an den Kosten der Finanzmarktkrise | | 2,0 | 2,0 | 2,0 |
| Wiedereinführung des Fiskusprivilegs im Insolvenzverfahren | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| Zwischensumme | 3,3 | 5,3 | 5,3 | 5,3 |
| Neujustierung von Sozialgesetzen | | | | |
| Ersatz Pflicht- durch Ermessensleistungen (SGB II + SGB III) | | | | |
| - Einsparungen Bund | 0,5 | 1,5 | 2,0 | 2,0 |
| - Einsparungen BA | 1,5 | 2,5 | 3,0 | 3,0 |
| Abschaffung befr. Zuschlag Alg II | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Abschaffung Zuschuss an Rentenversicherung bei Alg II | 1,8 | 1,8 | 1,8 | 1,8 |
| Wegfall Erstattungen einigungsbedingte Leistungen an die Rentenversicherung (§ 291c SGB VI) | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 |
| Effizienzverbesserungen bei der Arbeitsmarktvermittlung bei SGB II | | | 1,5 | 3,0 |
| Zwischensumme Arbeitsmarkt | 4,3 | 6,3 | 8,7 | 10,2 |
| Abschaffung Elterngeld bei Alg II | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| Begrenzung des Elterngeldes | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| Zwischensumme Elterngeld | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 |
| Wohngeld (Streichung Heizkostenzuschuss) | 0,1 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Zusätzlicher Steuerzuschuss GKV | -2,0 | | | |
| Zwischensumme | 3,0 | 7,0 | 9,4 | 10,9 |
| Streitkräftereform | | | | |
| Streitkräftereform | | | 2,0 | 2,0 |
| Einsparungen im Verwaltungsbereich | | | | |
| Kürzung flexibilisierte Ausgaben | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Kürzung dispon. Ausgaben | 1,0 | 2,0 | 2,5 | 2,5 |
| zusätzliche disponible BMVBS | 0,2 | 0,2 | 0,27 | 0,34 |
| Kürzung dispon. Ausgaben | 1,2 | 2,2 | 2,8 | 2,8 |

| | | | | |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|
| davon BMVg | 0,6 | 1,1 | 1,3 | 1,3 |
| Anpassung Verwaltungsausgaben (Kürzung Bezüge; Stellenkürzung) | 0,8 | 0,8 | 0,8 | 0,8 |
| Zwischensumme | 2,3 | 3,3 | 3,9 | 3,9 |
| Weitere Maßnahmen | | | | |
| Verschiebung Berliner Schloss auf 2014 | 0,1 | 0,1 | 0,2 | |
| Zinersparnis durch NKA Reduktion | 0,5 | 1,0 | 1,5 | 2,0 |
| Zwischensumme | 0,6 | 1,1 | 1,7 | 2,0 |
| Summe | 11,2 | 19,1 | 24,7 | 26,6 |
| Bedarf zur Einhaltung der Schuldenbremse (angepasster HH 2010) | 11,1 | 17,1 | 25,7 | 32,4 |
| Globale Minderausgabe | | | | 5,6 |
| Neuer Fehlbetrag | -0,1 | -2,0 | 1,0 | 0,2 |

Quelle: BMF 2010

Tabelle 14: Konsolidierungs- und Kürzungsmaßnahmen des Bundes zur Umsetzung der Schuldenbremse im Bundeshaushalt. Beschlüsse der Sparklausur vom 7.6.2010

12 Literatur

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2005): Memorandum 2005. Sozialstaat statt Konzern-Gesellschaft, Köln.
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2008): Memorandum 2008. Neuverteilung von Einkommen, Arbeit und Macht. Alternativen zur Bedienung der Oberschicht, Köln.
- Bajohr, Stefan (2007): Grundrisse Staatliche Finanzpolitik. Eine praktische Einführung, 2., aktualisierte Auflage, Opladen.
- Bayerisches Staatsministerium der Finanzen (2009): Finanzplan des Freistaats Bayern 2009 – 13. Grundlagen der Haushaltswirtschaft, Haushaltsentwicklung, Investitionsschwerpunkte. Stand: Dezember 2009, München.
- BEIGEWUM – Beirat für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen / Attac Österreich (2010): Mythen der Krise. Einsprüche gegen falsche Lehren aus dem großen Crash, Hamburg.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2009a): Schulden der öffentlichen Haushalte, o.O.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2009b): Monatsbericht des BMF. Oktober 2010, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2010a): Monatsbericht des BMF. März 2010, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2010b): Abweichungen des Ergebnisses der Steuerschätzung Mai 2010 von den Ergebnissen der Steuerschätzung November 2009 bzw. der Steuerschätzung Mai 2009 (Beträge in Mrd. €), Anlage 2 zu Pressemitteilung 25/2010, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2010c): Ergebnis der 136. Sitzung des Arbeitskreises "Steuerschätzungen" vom 4.-6. Mai 2010 in Lübeck.
- Borchard, Michael / Margedant, Udo (2004): Die Bundesstaatskommission im Umfeld der Reformdiskussion, in: Borchard, Michael / Margedant, Udo (Hrsg.): Föderalismusreform – Vor der Reform ist nach der Reform? Eine erste Bilanz der Arbeit der Bundesstaatskommission, St. Augustin, S. 9-17.
- Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (2009): Drucksache 19/4919. Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft. Vorlage der Finanzplanung 2009- 2013, Hamburg.
- CDU/FDP Haushaltsstrukturkommission (o.J. [2010]): Schleswig-Holstein ist auf dem Weg. Handlungsfähigkeit erhalten, Zukunftschancen ermöglichen. Empfehlungen zur Konsolidierung der Finanzen des Landes Schleswig-Holstein.
- Corneo, Giacomo (2009): Verschuldung und Konsolidierung, Berlin.
- Deutsche Bundesbank (2010): Zeitreihe BJ9064: Defizit des Staates nach "Maastricht-Abgrenzung" in % des BIP – Gesamtdeutschland, Stand: 22.03.2010. Fundstelle: http://www.bundesbank.de/statistik/statistik_zeitreihen.php?func=row&tr=BJ9064 (Zugriff: 16.04.2010)

- Didier, Raoul / Lötzer, Ulla / Schui, Herbert / Troost, Axel (o.J.): Zur Diskussion über die Erweiterung des Investitionsbegriffs, Berlin.
- Die Senatorin für Finanzen [des Landes Bremen] (2009): Finanzplan 2009 bis 2013, Bremen.
- Die Senatorin für Finanzen [des Landes Bremen] (2010), Vorlage für die Sitzung des Senats am 8. März 2010 Umsetzung der Ergebnisse der Föderalismuskommission II in der Freien Hansestadt Bremen.
- Dietz, Otto (2008): Indikatoren zur Beurteilung der Leistungsfähigkeit öffentlicher Haushalte, in: Wirtschaft und Statistik 10/2008, S. 862 – 866, Wiesbaden.
- Dohmen, Dieter / Himpele, Klemens (2006): Umfinanzierung der elterlichen Kosten für den Schulbesuch der Kinder durch Kürzungen beim Kindergeld, Köln und Berlin.
- Donges, Juergen B. / Freytag, Andreas (2001): Allgemeine Wirtschaftspolitik, Stuttgart.
- Finanzministerium Baden-Württemberg (2009): Pressemitteilung 58/2009: Steuerschätzung prognostiziert dramatische Netto-Steuer ausfälle für Baden-Württemberg in Höhe von 6.257 Mio. Euro für die Jahre 2009 bis 2012, Stuttgart.
- Finanzministerium Baden-Württemberg (2010a): Mittelfristiger Finanzplan 2009 – 2013. Land Baden-Württemberg, Stand: Februar 2010, Stuttgart.
- Finanzministerium Baden-Württemberg (2010b): Pressemitteilung 100/2010: Steuerschätzung prognostiziert Steuer ausfälle für Baden-Württemberg in Höhe von insgesamt 154 Millionen Euro für die Jahre 2010 bis 2013, Stuttgart.
- Finanzministerium des Landes Nordrhein-Westfalen (2009): Finanzplanung 2009 bis 2013 mit Finanzbericht 2010 des Landes Nordrhein-Westfalen. Landtag Nordrhein-Westfalen, Drucksache 14/9701, Düsseldorf.
- Finanzministerium des Landes Schleswig-Holstein (2010): Konsolidierung des Landeshaushaltes von 2011 bis 2020. Schleswig-Holstein ist auf dem Weg. Handlungsfähigkeit erhalten, Zukunftschancen ermöglichen. Empfehlungen zur Konsolidierung der Finanzen des Landes Schleswig-Holstein. Folienvortrag, o.O.
- Finanzministerium Mecklenburg-Vorpommern (2009): Mittelfristige Finanzplanung 2009 – 2013. Anlage zu Drucksache 5/2698. Band 1, Stand: Juli 2009, Schwerin.
- Freigang, Dirk / Ragnitz, Joachim (2009): Die Ergebnisse der Föderalismusreformkommission II und die Bewertung der Schuldengrenze, in: ifo Dresden berichtet 3/2009, S. 17 – 23, Dresden.
- Heinemann, André W. (2005): Nachhaltige Finanzpolitik unter Berücksichtigung gleichwertiger Lebensverhältnisse, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Jg. 54, Heft 3, S. 343 – 365.
- Heise, Arne (2003) Optimale Staatsverschuldung, Konsolidierungsstrategien und Makroeffekte, Hamburg.
- Hessisches Ministerium der Finanzen (2009): Finanzplan des Landes Hessen für die Jahre 2009 bis 2013. Stand: September 2009. Drucksache 18/1055 des Hessischen Landtags, Wiesbaden
- Hildebrandt, Achim (2009): Die finanzpolitische Handlungsfähigkeit der Bundesländer. Determinanten, institutionelle Defizite und Reformoptionen, Wiesbaden.

- Himpele, Klemens (2007): Bildungsfinanzierung in Deutschland: Probleme und Lösungsansätze. Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen. Kommissionsdrucksache 50, Berlin.
- Himpele, Klemens / Recht, Alexander (2007): Trennung von Kirche und Staat? – Die Kirchensteuer, in: Bundesarbeitskreis kritischer Juragruppen (Hrsg.): Forum Recht, Hamburg, S. 85–86.
- Horn, Gustav (2009): Ist die Schuldenbremse eine Wachstumsbremse?, Referat bei der ver.di-Tagung zur „Schuldenbremse“ am 16. April 2009 in Berlin.
- Horn, Gustav / Niechoj, Torsten / Truger, Achim / Vesper, Dieter / Zwiener, Rudolf (2008): Zu den Wirkungen der BMF-Schuldenbremse, Düsseldorf.
- Horn, Gustav / Truger, Achim / Proaño, Christian (2009): Stellungnahme zum Entwurf eines Begleitgesetzes zur zweiten Föderalismusreform BT Drucksache 16/12400 und Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes BT Drucksache 16/12410, Düsseldorf.
- Kirchgässner, Gebhard (2010): Institutionelle Möglichkeiten zur Begrenzung der Staatsverschuldung in föderalen Staaten. SCALA Policy Paper No. 01/2010, St. Gallen.
- Kitterer, Wolfgang / Groneck, Max (2006): Dauerhafte Verschuldungsregeln für die Bundesländer, in: Wirtschaftsdienst 9/2006, S. 559 – 563.
- Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2008a), Drucksache 100. Offener Brief der Vertreter der Landtage und der unterzeichnenden Stellvertreter in der Föderalismuskommission II.
- Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2008b), Arbeitsunterlage 037, Synopse zur Entwicklung der Verschuldung, Berlin.
- Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen (2009): Stenografischer Bericht 18. Sitzung (nichtöffentlich) Berlin.
- Koppel, Oliver / Lichtblau, Karl (2007): Föderalismustheorie: Ökonomische Kriterien für die Konstruktion eines föderalen Systems, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Föderalismus in Deutschland. Ökonomische Analyse und Reformbedarf, Köln, S. 9-43.
- Landeshaushaltsplan Schleswig-Holstein (o. J.): Haushaltsjahre 2009 / 2010. Haushaltsgesetz. Übersichten, Allgemeine Bemerkungen, Sachverzeichnis, o.O.
- Laufer, Heinz / Münch, Ursula (2000): Föderalismus, in: Holtmann, Everhard (Hrsg.): Politik – Lexikon, 3. Auflage, München und Wien, S. 182-186.
- Merkel, Petra / Runde, Ortwin (2008): „Sparen in der Zeit statt Schuldenbremsen bis in die Not“ Positionspapier der Parlamentarischen Linken in der SPD-Bundestagsfraktion zur wirksamen verfassungsrechtlichen Begrenzung der Staatsverschuldung, Kurzfassung, Berlin, 11. März 2008.
- Ministerium der Finanzen [des Saarlandes] (2010): Finanzplan des Saarlandes 2009 – 2013. Beschlossen von der Landesregierung am 9. März 2010.
- Ministerium der Finanzen [Sachsen-Anhalt] (o.J.): Mittelfristige Finanzplanung des Landes Sachsen-Anhalt 2009 bis 2013, o.O.

- Ministerium der Finanzen des Landes Brandenburg (2010): Finanzplan des Landes Brandenburg 2009 bis 2013. Potsdam.
- Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz (2008): Finanzplan des Landes Rheinland-Pfalz für die Jahre 2008 bis 2013. Stand: September 2008, Mainz.
- Mock, Matthias / Dörr, Bernadette (2008): Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestags. Fragen zu den Goldbeständen der Deutschen Bundesbank, Berlin, S. 8 -11.
- Münch, Ursula / Meerwaldt, Kerstin (2002): Politikverflechtung im kooperativen Föderalismus, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.): Informationen zur politischen Bildung (Heft 275), Bonn.
- Niedersächsische Staatskanzlei / Niedersächsisches Finanzministerium (2009): Mittelfristige Planung Niedersachsen 2009 – 2013. Beschlossen am 22./23. Juni 2009.
- Renzsch, Wolfgang (2010): Die Bildung wird zwangsläufig zum Sparschwein der Nation. Die Spielräume der Länder werden durch Verschuldung und Schuldenbremse immer enger. Grundgesetzänderung als Ausweg, in: FAZ vom 24.06., S. 8.
- Scherf, Wolfgang (2005): Plädoyer für eine konjunkturgerechte Schuldenpolitik. Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, Arbeitspapier Nr. 70, Gießen.
- Scherf, Wolfgang (2007): Öffentliche Verschuldung. Finanzwissenschaftliche Arbeitspapiere, Arbeitspapier Nr. 80, Gießen.
- Schmidt, Marion (2010): Erbarmen, die Hesse spare!, in: Financial Times Deutschland vom 7. Mai 2010, S. 15.
- Schneider, Hans-Peter (2008): Schuldenregelungen des Bundes für die Haushaltswirtschaft der Länder. Verfassungsrechtliche Möglichkeiten und Grenzen. Rechtsgutachten auf Anregung von Vertretern der Landtagsbank in der Föderalismuskommission II vorgelegt von Hans-Peter Schneider Deutsches Institut für Föderalismusforschung e.V. (DIF) Hannover Juli 2008
- Schneider, Hans-Peter (2009): Die Haushaltswirtschaft der Länder – Verfassungsrechtliche Grenzen einer „Schuldenbremse“. Referat bei der ver.di-Tagung zur „Schuldenbremse“ am 16. April 2009 in Berlin.
- Schultheiss, Jana (2009): Steuern und Familienmodelle, in: PROKLA 154 – Mit Steuern steuern, S. 83 – 100.
- Senatsverwaltung für Finanzen [Berlin] (2009): Finanzplanung von Berlin 2009 bis 2013, Berlin.
- Staatsministerium der Finanzen (2009): Mittelfristige Finanzplanung des Freistaats Sachsen 2009 bis 2013, Dresden.
- Statistische Ämter des Bundes und der Länder (2010): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung der Länder. Reihe 1, Länderergebnisse Band 1, Bruttoinlandsprodukt, Bruttowertschöpfung in den Ländern und Ost-West-Großraumregionen Deutschlands 1991 bis 2009 Reihe 1, Band 1, Stuttgart.
- Statistisches Bundesamt (2004): Fachserie 14 Reihe 3.1. Öffentliche Finanzen. Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2001, Wiesbaden.

- Statistisches Bundesamt (2009a): Fachserie 11 Reihe 7. Bildung und Kultur. Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) 2008, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2009b): Fachserie 14 Reihe 5. Finanzen und Steuern. Schulden der öffentlichen Haushalte 2008, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010a): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Bruttoinlandsprodukt, Bruttonationaleinkommen, Volkseinkommen. Lange Reihen ab 1950, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010b): Fachserie 13 Reihe 4. Sozialleistungen. Wohngeld 2008, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010c): Fachserie 1 Reihe 1.3. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerungsfortschreibung 2008, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010d): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung in den Bundesländern, dem früheren Bundesgebiet und den neuen Ländern bis 2060. Ergebnisse der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung 2010, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010e): Fachserie 14 Reihe 3.1. Finanzen und Steuern. Rechnungsergebnisse des öffentlichen Gesamthaushalts 2007, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2010f): Bruttoinlandsprodukt 2009 für Deutschland, Begleitmaterial zur Pressekonferenz am 13. Januar 2010, in Wiesbaden
- Stegner, Ralf (2009): Gestaltungsspielräume der Bundesländer nach der „Schuldenbremse“ / Zukunftsbremse. Wettbewerbsföderalismus oder Angleich der Lebens- und Arbeitsbedingungen. Referat bei der ver.di-Tagung zur „Schuldenbremse“ am 16. April 2009 in Berlin.
- Stiftungsallianz „Bürgernaher Bundesstaat“ (2004): Tagungsbericht: Bürgernaher Bundesstaat. Verantwortung ernst nehmen – Föderale Finanzverfassung, Bildung und Forschung, Magdeburg, 23. September 2004.
- Thüringer Finanzministerium (2010): Mittelfristiger Finanzplan für die Jahre 2009 bis 2013. Stand: März 2010, Erfurt.
- Titz, Christoph (2010): Bildungssparen. Uni Lübeck vor dem Aus, in: SpiegelOnline vom 28.05.2010, URL: <http://www.spiegel.de/unispiegel/studium/0,1518,697207,00.html> (Zugriff: 28.05.2010).
- Truger, Achim (2009): Ökonomische und soziale Kosten von Steuersenkungen: Das Beispiel der rot-grünen Steuerreform, in: PROKLA 154, S. 27 – 46.
- Truger, Achim / Eicker-Wolf, Kai / Will, Henner / Köhrsen, Jens (2009): Auswirkungen der Schuldenbremse auf die hessischen Landesfinanzen. Ergebnisse von Simulationsrechnungen für den Übergangszeitraum von 2010 bis 2020, Düsseldorf.
- Truger, Achim / van Treeck, Till (2009): „Wachstumsbeschleunigungsgesetz“: Kein spürbarer Wachstumsimpuls zu erwarten. Stellungnahme des IMK in der Hans-Böckler-Stiftung im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages zum Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP „Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung des Wirtschaftswachstums (Wachstumsbeschleunigungsgesetz)“ BT-Drucksache 17/15 am 30. November 2009, Düsseldorf.
- Vetter, Dieter (2009): Schuldenbremse – wozu? Referat bei der ver.di-Tagung zur „Schuldenbremse“ am 16. April 2009 in Berlin.

Wigger, Berthold U. (2006): Grundzüge der Finanzwissenschaft. 2. Auflage, Berlin u.a.

Wigger, Berthold U. (2010): Öffentliche Haushalte in der Krise, Karlsruhe.

Wolowicz, Ernst (2009): „Was brauchen die Kommunen – Eine ‚Schuldenbremse‘?“ Referat bei der ver.di-Tagung zur „Schuldenbremse“ am 16. April 2009 in Berlin.

Zimmermann, Horst (2009): Kommunalfinanzen. Eine Einführung in die finanzwissenschaftliche Analyse der kommunalen Finanzwirtschaft. 2., überarbeitete Auflage, Berlin.