



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Sprengsatz Länderhaushalte – Wege zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik: Was taugt der Stabilitätsrat? Taugt er als Vorbild für Europa?

Endbericht

Im Auftrag von
DIE JUNGEN UNTERNEHMER – BJU

**DIE JUNGEN
UNTERNEHMER**

BJU



Impressum

Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);

Manfred Breuer; Dr. Hans Georg Fabritius; Prof. Dr. Justus Haucap, Hans Jürgen
Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Thomas A. Lange; Martin Lehmann-Stanislawski;
Andreas Meyer-Lauber; Hermann Rappen; Reinhard Schulz; Dr. Michael
Wappelhorst

Forschungsbeirat

Prof. Dr. Claudia M. Buch; Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. Dr. Lars P. Feld;
Prof. Dr. Stefan Felder; Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.; Prof. Timo Goeschl,
Ph.D.; Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger;
Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2011

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

**Sprengsatz Länderhaushalte – Wege zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik:
Was taugt der Stabilitätsrat? Taugt er als Vorbild für Europa?**

Endbericht – November 2011

Im Auftrag von DIE JUNGEN UNTERNEHMER – BJU

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

**Sprengsatz Länderhaushalte –
Wege zu einer nachhaltigen
Haushaltspolitik:
Was taugt der Stabilitätsrat?
Taugt er als Vorbild für Europa?**

Endbericht – November 2011

Im Auftrag von
DIE JUNGEN UNTERNEHMER – BJU



Projektbericht

Projektteam:

Heinz Gebhardt, Dr. Rainer Kambeck (Projektleiter) und Florian Matz

Das Projektteam dankt Julica Bracht, Daniela Schwindt und Hartmut Westram für die Unterstützung bei der Durchführung des Projekts.

Inhalt

1.	Einleitung	7
2.	Der Stabilitätsrat als zentrale Institution zur Steuerung und Kontrolle von Länderhaushalten	10
2.1	Vorgehensweise des Stabilitätsrats	10
2.2	Bewertung der Kennziffernanalyse.....	13
3.	Kern der Schuldenbremse: Abbau des strukturellen Defizits.....	15
3.1	Ein Verfahren zur Ermittlung des strukturellen Defizits und Anforderungen an die Datengrundlage	16
3.1.1	Das vom RWI konzipierte Aggregierte Quotierungsverfahren.....	16
3.1.2	Datenbasis	18
3.2	Ergebnisse des Aggregierten Quotierungsverfahrens	19
3.2.1	Konjunkturelle und strukturelle Defizite im Jahr 2010 - Ermittlung des Konsolidierungsbedarfs.....	19
3.2.2	Konjunkturelle und strukturelle Defizite im Jahr 2011 - Berücksichtigung der aktuellen Entwicklung	21
3.2.3	Konsolidierungserfordernisse bis 2020.....	24
4.	Exkurs: Haushaltsüberwachung in der Europäischen Union	28
5.	Fazit.....	30
	Literaturverzeichnis	34
	Anhang	36

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1	Vom Stabilitätsrat verwendete Kennziffern.....	11
Tabelle 2	Schwellenwerte der Haushaltsanalyse	12
Tabelle A.1	Konsolidierungshilfen	36

Verzeichnis der Schaubilder

Schaubild 3.1	Umsetzung der Schuldenbremse.....	17
Schaubild 3.2	Finanzierungssalden der Länder	20
Schaubild 3.3	Abweichung vom Konsolidierungspfad	22
Schaubild 3.4	Strukturelle Finanzierungssalden der Länder	25
Schaubild A.1	Finanzierungssalden der Länder	36
Schaubild A.2	Abweichung vom „Konsolidierungspfad“	37
Schaubild A.3	Struktureller Finanzierungssaldo	37

Sprengsatz Länderhaushalte

Die zentralen Ergebnisse vorab

- Grundsätzlich ist eine institutionalisierte, standardisierte Haushaltsüberwachung, wie sie vom im Rahmen der neuen im Grundgesetz verankerten Verschuldungsgrenzen für die Länder gegründeten Stabilitätsrat vorgenommen wird, zu begrüßen. Es ist im Wesentlichen ein wichtiger Schritt hin zu einer stärkeren institutionellen Absicherung einer effektiven Verschuldungsbegrenzung in Deutschland.
- Der Stabilitätsrat hat bereits mit seinen bisherigen Handlungen für eine höhere Transparenz gesorgt. Die geplanten weiteren Maßnahmen, vor allem die geplante Erfassung auch der relevanten aus den Kernhaushalten ausgelagerten Aktivitäten, werden die Vergleichbarkeit der Haushaltslagen der Länder noch weiter verbessern und eine effektivere Haushaltsüberwachung ermöglichen.
- Bei der Bewertung der in der Haushaltsüberwachung eingesetzten vier Kennziffern (Zins-Steuer-Quote, Kreditfinanzierungsquote, Schuldenstand je Einwohner und struktureller Finanzierungssaldo je Einwohner) haben die genutzten Schwellenwerte den großen Nachteil, dass sie aus den Länderdurchschnitten gebildet werden. Dies kann zu Fehleinschätzungen der tatsächlichen Konsolidierungserfordernisse führen. Besser wären feste Schwellenwerte, wie sie bei der Überwachung des Stabilitäts- und Wachstumspaktes durch den Ecofin-Rat angewendet werden.
- Die derzeit in der Haushaltsüberwachung vom Stabilitätsrat angewendete Kennziffernanalyse kann allerdings insgesamt noch nicht überzeugen, weil bei der für die Umsetzung der neuen Verschuldungsbegrenzung zentralen Kennziffer „struktureller Finanzierungssaldo“ de facto keine Trennung von konjunkturellem und strukturellem Defizit vorgenommen wird.
- Der Stabilitätsrat wurde noch nicht mit effektiven Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Ländern ausgestattet, die ihre Haushaltssituation nicht im erforderlichen Ausmaß verbessern; dies sollte möglichst bald nachgeholt werden. Zwar vereinbart der Stabilitätsrat mit den Ländern, denen eine Haushaltsnotlage droht, ein Sanierungsprogramm und überwacht auch dessen Umsetzung. Allerdings bleiben Zielverfehlungen ohne Folgen, da der Stabilitätsrat mit seinen aktuell verfügbaren Instrumenten lediglich ermahnen und neue Sanierungsprogramme ansetzen kann.
- Zur Ermittlung der strukturellen Defizite sollte möglichst rasch ein geeignetes Verfahren angewendet werden – zum Beispiel das vom RWI konzipierte Aggregierte Quotierungsverfahren. Bei der Überwachung der Konsolidierungsver-

pflichtungen der Konsolidierungshilfelande wird vom Stabilitätsrat bereits ein Verfahren angewendet, das von geringfügigen Ergänzungen abgesehen diesem Aggregierten Quotierungsverfahren entspricht. Den Vorgaben der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse folgend sollte der Abbau des strukturellen Defizits im Mittelpunkt stehen. Wird dies von den Ländern bis zum Ende des Jahrzehnts erreicht, können auch die anderen verwendeten Kennziffern nur eine positive Entwicklung der Haushalte anzeigen.

- In dieser Studie wurde unter Anwendung des Aggregierten Quotierungsverfahrens offengelegt, dass einige Länder im Jahr 2010 eine erhebliche strukturelle Unterfinanzierung ihrer Haushalte aufweisen: Zum Beispiel beläuft sich der Konsolidierungsbedarf in Bremen auf immerhin 25,6% der bereinigten Ausgaben, im Saarland sind es 20,9%, in Schleswig-Holstein 12,5%, in Rheinland-Pfalz 10,2% und in Nordrhein-Westfalen 7,8%.
- Auf Grund der Orientierung an den Länderdurchschnitten hat der Stabilitätsrat bei der Prüfung der strukturellen Haushaltsdefizite im Jahr 2010 lediglich bei den „Ausreißern“ Bremen und Saarland ernsthafte Probleme festgestellt. Obwohl der Stabilitätsrat für Nordrhein-Westfalen in seinen Berechnungen für das Jahr 2010 noch von einer Nettoneuverschuldung von 6,5 Mrd. € ausging, wurde das dortige strukturelle Defizit nicht als auffällig bewertet. Der Verfassungsgerichtshof des Landes hat wenige Monate später diese Neuverschuldung allerdings für verfassungswidrig erklärt.
- In ihren Planungen für das Haushaltsjahr 2011 haben nach unseren Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren lediglich das Saarland und Sachsen angemessene Schritte in Richtung Konsolidierung vorgesehen, in allen anderen Ländern ist ein erster Schritt einer linearen Rückführung der strukturellen Defizite nicht erkennbar. Im Gegenteil: 13 Länder haben in ihren Planungen für das Haushaltsjahr 2011 ihr strukturelles Defizit sogar erhöht. Im Haushaltsvollzug werden sich zwar in allen Ländern auf Grund der im Vergleich zu den Planungen deutlich höheren Steuereinnahmen die Defizite vermindern, für eine Bewertung von Schritten eines „fiktiven“ Abbaupfades für die jeweiligen Defizite sind jedoch die Haushaltsplanungen maßgeblich.
- Trotz des in einigen Ländern hohen Konsolidierungsbedarfs bieten die neue Verschuldungsbegrenzung und die Einrichtung des Stabilitätsrates für die Länder Chancen, ihre derzeitigen Haushaltsprobleme bis zum Ende des Jahrzehnts in den Griff zu bekommen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Länder mit aktuell noch hohen strukturellen Defiziten ihre Haushalte tatsächlich qualitativ konsolidieren und dass mit dem Abbau der strukturellen Defizite möglichst rasch begonnen wird.

Sprensatz Länderhaushalte

1. Einleitung

Die Verschuldung von öffentlichen Haushalten, insbesondere in einigen Mitgliedsstaaten des Euro-Währungsraums, ist das bestimmende Thema der Politik der vorangegangenen Monate. In Folge der sich in der zweiten Jahreshälfte 2008 zuspitzenden Immobilienmarkt- und Bankenkrise, aus der sich dann schnell eine Krise der internationalen Finanzmärkte mit weitreichenden negativen Auswirkungen auf die Realwirtschaft entwickelte, entstanden enorme Belastungen für die öffentlichen Haushalte. Zwar sind in diesen Belastungen nicht die alleinigen Ursachen für die sich seit Ende 2009 abzeichnende Staatsschuldenkrise zu sehen, sie haben aber über Jahre angestaute Fehlentwicklungen zugespitzt, die vor allem in einer ausufernden Kreditfinanzierung von öffentlichen Haushalten zu sehen ist. Um einen weiteren Anstieg der Staatsverschuldung im Euroraum zu verhindern und nachhaltige Staatsfinanzen sicherzustellen, wurde der Stabilitäts- und Wachstumspakt reformiert. Zudem wurden „Rettungsmaßnahmen“ für die notleidenden Staaten im Euroraum umgesetzt.

Dabei ist eine sehr interessante Entwicklung eingetreten, die zu den zentralen Fragestellungen der von den Verbänden „DIE FAMILIENUNTERNEHMER – ASU e.V.“ und „DIE JUNGEN UNTERNEHMER – BJU“ in Auftrag gegebenen Studie führt: Deutschland wird nicht nur an den Finanzmärkten als Hort stabiler Staatsfinanzen gesehen, es gilt auch innerhalb der Europäischen Union – und hier speziell unter den Euro-Mitgliedsstaaten – als Vorreiter bei den Anpassungen der institutionellen Verschuldungsschranken. Diese Vorreiterrolle hat sich Deutschland durch die Aufnahme von Vorschlägen der Föderalismuskommission II zur Schuldenbegrenzung in die Verfassung erarbeitet.

Das Interessante ist nun: Die institutionellen Vorkehrungen zur Abwehr einer aus dem Ruder laufenden Verschuldung sind in Deutschland getroffen worden – ihre Umsetzung sowohl beim Bund und erst Recht bei den Ländern steht allerdings noch aus! Zwar hat Deutschland die Wirtschafts- und Finanzkrise gut überstanden und konnte im vergangenen und in diesem Jahr bei vergleichsweise hohem Wirtschaftswachstum die hochgeschneitten Defizite in den öffentlichen Haushalten zumindest teilweise wieder abbauen. Aber das Verschuldungsproblem in Deutschland ist noch immer vorhanden. Vor allem bei einigen Ländern kann noch ein gewisser „Sprensatz“ ausgemacht werden, den es möglichst rasch mit einer konsequenten Konsolidierungspolitik zu entschärfen gilt.

Einzuhalten ist von Bund und Ländern der am 1. August 2009 in Kraft getretene Art. 109 GG. Danach müssen der Bund ab 2016 und die Länder ab 2020 ihre Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten finanzieren. Der Bundeshaushalt gilt demnach in einer konjunkturellen Normallage bei einer Neuverschuldung bis zu

einer Höhe vom 0,35% des nominalen BIP als strukturell ausgeglichen (Art. 115 Abs. 2 GG), die Länder müssen ab 2020 bei konjunktureller Normallage ohne Neuverschuldung auskommen. Konjunkturbedingte Defizite sind also weiterhin möglich, wobei die Konstruktion der Schuldenbremse von einer symmetrischen Wirkung der Konjunktur auf die öffentlichen Haushalte ausgeht. In konjunkturell guten Zeiten müssen also auch Überschüsse erwirtschaftet werden, damit die in konjunkturellen Schwächephase angefallenen Defizite ausgeglichen werden. Neben der damit in der Verfassung verankerten Vorgabe, ausgeglichene Haushalte anzustreben, stellt vor allem die notwendige Zerlegung der Nettoneuverschuldung in eine konjunkturelle und eine strukturelle Komponente eine zentrale Neuerung dar.

Für den Bund ist die konkrete Umsetzung der Schuldenbremse bis zum Jahr 2016 im neuen Art. 115 GG sowie im Gesetz zur Ausführung dieses Artikels (Artikel 115-Gesetz) geregelt. Im Gegensatz dazu bestimmen die Länder jeweils selbst, wie sie den geänderten Art. 109 GG in Landesrecht umsetzen. Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Niedersachsen haben die neuen Vorgaben bereits in ihre Verfassung aufgenommen, Baden-Württemberg, Bayern, Bremen, Hamburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben die neue Schuldenbegrenzung immerhin in ihre Landshaushaltsordnung übernommen (Deutsche Bundesbank 2011: 34-37). In Nordrhein-Westfalen hat die Opposition zum wiederholten Male einen Gesetzentwurf zur Aufnahme der Schuldenbremse in die Landesverfassung vorgelegt (Landtag Nordrhein-Westfalen 2011).¹

Mit Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein erhalten fünf Länder gemäß Art. 143d Abs. 2 GG Konsolidierungshilfen, ohne die für diese Länder eine Einhaltung der neuen Verfassungsvorgaben im Jahr 2020 nicht möglich wäre. Diese Länder sind bereits im aktuellen Haushaltsjahr verpflichtet, Obergrenzen ihres strukturellen Finanzierungsdefizits einzuhalten. Die Vorgaben dafür stammen vom Stabilitätsrat, der Teil der grundgesetzlichen Neuregelung ist. Dieses Gremium bilden der Bundesminister der Finanzen, der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie und die Finanzminister bzw. -senatoren der 16 Länder.

Aktuelle Publikationen zur Situation der Länderfinanzen, etwa vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR 2011), der Deutschen Bundesbank (2011), dem Institut der deutschen Wirtschaft (IW 2011) und dem Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH 2010) belegen die hohe Bedeutung des Themas. Die vorliegende Studie hat zum Ziel, vor allem die Rolle des neu geschaffenen Stabilitätsrats zu analysieren. Ferner sollen anhand von aktuell verfügbaren Daten und Informationen die derzeitige Lage der Länderhaushalte dargestellt

¹ In der ersten Fassung des Berichts wurde irrtümlich die Landesregierung NRW als Initiator der Gesetzesänderung genannt.

Sprensatz Länderhaushalte

und die sich daraus ergebenden Konsolidierungserfordernisse für die kommenden Jahre beschrieben werden. Weil dem Stabilitätsrat eine entscheidende Rolle zukommt, beschäftigen wir uns zunächst in **Kapitel 2** ausführlich mit diesem Gremium. Dabei geht es auch um die grundsätzlichen institutionellen Regelungen der Länderfinanzen in Deutschland und deren Anreizwirkungen für eine auf lange Sicht nachhaltige Haushaltspolitik. Untersucht werden dabei Fragen der externen Steuerungsfähigkeit und der Kontrolle von Länderhaushalten.

In **Kapitel 3** untersuchen wir, inwieweit die Schuldenbremse auf der Länderebene umgesetzt wurde. Dabei werden auch grundsätzliche Fragen einer nachhaltigen Haushalts- und Finanzpolitik angesprochen. Die Bewertung „nachhaltig“ charakterisiert zwar in der Regel eine langfristige Politik, die sich insbesondere dadurch auszeichnet, dass öffentliche Haushalte und soziale Sicherungssysteme bei der prognostizierten Bevölkerungsentwicklung handlungs- bzw. funktionsfähig bleiben (RWI 2004). Weil in dieser Studie die konkrete Umsetzung der Schuldenbremse im Mittelpunkt steht, wird als nachhaltig hier (zunächst) die Haushaltspolitik eines Landes bezeichnet, mit der am Ende des Jahrzehnts die Vorgaben der Schuldenbremse eingehalten werden können. Letztlich sind Länder mit einer solchen Haushalts- und Finanzpolitik zumindest auf einem guten Weg zu langfristig, weit über das Jahr 2020 hinaus reichenden, nachhaltigen Haushalten. Eine zentrale Rolle spielen dabei die technischen Details bei der Definition des strukturellen Finanzierungssaldos, der als „Zielgröße“ ab 2020 Null betragen muss. Auch wenn mit dem Verschuldungsverbot in konjunkturellen Normalzeiten richtigerweise eine einfache Regel im Grundgesetz verankert wurde, bleibt doch noch die wichtige Aufgabe zu lösen, konjunkturell bedingte Kreditaufnahmen zu bestimmen, um damit das strukturelle Defizit quantifizieren zu können. In diesem Kapitel zeigen wir, dass der Kennziffer des strukturellen Defizits im Vergleich zu den anderen vom Stabilitätsrat zur Bewertung der Nachhaltigkeit von Länderhaushalten eingesetzten Kennziffern die größte Bedeutung zukommt.

Im **4. Kapitel** skizzieren wir kurz die aktuellen institutionellen Anpassungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts, durch die ein weiterer Anstieg der Staatsverschuldung im Euroraum verhindert werden soll. Mit den Erkenntnissen aus der vorangegangenen Analyse soll die Frage beantwortet werden, ob neben der derzeit geforderten Implementierung von jeweils nationalen Schuldenbremsen in den Euro-Raum-Ländern nach deutschem Vorbild auch die Institution eines Stabilitätsrates auf europäischer Ebene installiert werden sollte.

Im abschließenden **5. Kapitel** werden die zentralen Ergebnisse der Studie zusammengefasst und Anforderungen sowie Handlungsempfehlungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Verschuldungsbegrenzung auf Länderebene formuliert.

2. Der Stabilitätsrat als zentrale Institution zur Steuerung und Kontrolle von Länderhaushalten

In einem föderalen System ist eine Abstimmung der Haushalts- und Finanzplanung zwischen den Ebenen erforderlich. Zwar gab es mit dem Finanzplanungsrat bereits vor der Gründung des Stabilitätsrats eine Institution, in der zu den Haushalts- und Finanzplanungen Abstimmungen zwischen dem Bund und den Ländern vorgenommen wurden, diesem Gremium fehlten aber weitergehende Befugnisse bei der Begleitung und Überwachung der Länderhaushalte. Der ab dem 1.1.2010 installierte Stabilitätsrat ist ein Gremium von Bund und Ländern, das mit deutlich weiter gefassten Befugnissen bei der Haushaltsüberwachung ausgestattet ist, damit eine drohende Haushaltsnotlage frühzeitig erkannt und letztlich verhindert werden kann (Artikel 109a GG und § 3 und § 4 Stabilitätsgesetz). Zu weiteren Aufgaben des Stabilitätsrats gehören die Überwachung von Konsolidierungsverpflichtungen, die Koordinierung der Haushalts- und Finanzplanung zwischen Bund und Ländern und die Erstellung des Fortschrittsberichts „Aufbau Ost“.

Dem Stabilitätsrat gehören der Bundesfinanzminister, der Bundeswirtschaftsminister und die Finanzminister bzw. -senatoren der Länder an. Die Beschlüsse des Stabilitätsrates werden mit der Stimme des Bundes (vertreten durch den Bundesminister der Finanzen) und der Mehrheit von zwei Dritteln der Länder gefasst. Bei Entscheidungen, die einzelne Länder betreffen, ist das betroffene Land nicht stimmberechtigt. Auch bei diesen Entscheidungen ist eine Mehrheit von zwei Dritteln der Länder bei mindestens elf Länderstimmen gegeben. Entscheidungen, die den Bund betreffen, werden mit der Mehrheit von zwei Dritteln aller stimmberechtigten Mitglieder gefasst (StabiRatG §1 Abs. 4).

Ob dieses neu geschaffene Gremium über die richtigen Instrumente verfügt, um die ihm zugedachte Funktion effektiv zu erfüllen, soll die nachfolgende Analyse zeigen.

2.1 Vorgehensweise des Stabilitätsrats

Eine der wichtigsten Funktionen des Stabilitätsrats ist es, die Haushaltsdaten der Länder **vergleichbar** zu machen und einen regelmäßigen Ablauf zu institutionalisieren, der dafür sorgt, dass zu bestimmten Zeitpunkten sämtliche für eine effektive Bewertung der Haushaltspolitik notwendigen Daten verfügbar sind. Der Stabilitätsrat fragt deshalb von allen Ländern zentrale, standardisierte Haushaltsdaten ab, die auch Informationen liefern zu

- (1) den finanziellen Transaktionen der Länder,
- (2) den in den Ländern gebildeten Versorgungsrücklagen (Einrichtung von Pensionsfonds) und

Sprensatz Länderhaushalte

- (3) den in den Kernhaushalten nicht unmittelbar sichtbaren Vermögensveränderungen durch Grundstücksgeschäfte, Geschäfte mit grundstücksgleichen Rechten und Kapitalbeteiligungen.

Wenn Länder gewisse Aufgabengebiete ausgliedern, kann dies großen Einfluss auf die Kennziffern haben. Gliedert ein Land z.B. seine Gebäudewirtschaft in eine Kapitalgesellschaft aus, so fließt nur noch der Saldo aus Einnahmen und Ausgaben in den Kernhaushalt ein. Einnahmen und Ausgaben des Landes werden also sinken. Die Kreditfinanzierungsquote, die auf die bereinigten Ausgaben abzielt, wird sich daraufhin verändern, selbst wenn die Nettokreditaufnahme unverändert bleibt. Um die Datenlage für die Haushaltsanalyse zu optimieren, will der Stabilitätsrat möglichst bald Daten des statistischen Bundesamtes nutzen, die die Kern- und Extrahaushalte und sonstige ausgelagerte öffentliche Einrichtungen berücksichtigen („Schalenkonzept“) (Stabilitätsrat 2010a).

Die Haushaltsüberwachung des Stabilitätsrats durch die Kennziffernanalyse umfasst zwei Zeiträume; die „aktuelle Haushaltslage“ und die „mittelfristige Finanzplanung“. Die aktuelle Haushaltslage besteht aus dem laufenden Haushaltsjahr und den zwei vorangegangenen Jahren. Die Finanzplanung umfasst die folgenden vier Jahre. Insgesamt wird also ein Zeitraum von sieben Jahren betrachtet.

Für den gesamten Analysezeitraum bewertet der Stabilitätsrat die Haushalte anhand von vier Kennziffern (Tabelle 1):

Tabelle 1

Vom Stabilitätsrat verwendete Kennziffern

Kennziffer	Kurzbeschreibung
Zins-Steuer-Quote	Anteil der Zinsausgaben an den Steuereinnahmen nach Länderfinanzausgleich (LFA) inklusive Bundesergänzungszuweisungen, Förderabgabe und Kfz-Steuerkompensation
Kreditfinanzierungsquote	Anteil der Nettokreditaufnahme an den bereinigten Ausgaben
Schuldenstand je Einw.	Schuldenstand zum 31.12. des Haushaltsjahres je Einwohner
„Struktureller“ Finanzierungssaldo je Einw.	Differenz aus Einnahmen und Ausgaben bereinigt um den Saldo aus finanziellen Transaktionen

Quelle: Stabilitätsrat (2010a), eigene Darstellung.

Die Zins-Steuer-Quote und die Kreditfinanzierungsquote sind Kennziffern, die bereits vom Bundesverfassungsgericht für die Analyse von Länderhaushalten herangezogen wurden (BVerfGE 86, 148). Die Kennziffern Schuldenstand und struktureller Finanzierungssaldo orientieren sich an den Maastricht-Kriterien. Der Stabilitätsrat arbeitet also im Wesentlichen mit bereits gängigen Kennziffern, wobei allerdings

das Maastricht-Kriterium des maximalen Budgetdefizits des Staates in Höhe von 3% des BIP keine Trennung von konjunkturellen und strukturellen Schuldenkomponenten vorsieht. Auch der Stabilitätsrat berechnet bei der Analyse bzw. Überwachung der 16 Länderhaushalte noch keine strukturellen Finanzierungssalden. Eine Ausnahme liegt bei der Überwachung der Haushalte der Konsolidierungsländer vor. Hier wendet der Stabilitätsrat ein Verfahren an, das sich im Wesentlichen an einem Vorschlag orientiert, den das RWI im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erarbeitet hat (RWI 2010). Weil die Berechnung des strukturellen Defizits eine wichtige Voraussetzung ist, um die Nachhaltigkeit der Länderfinanzen angemessen bewerten zu können, werden die mit der Berechnung verbundenen Fragen in Abschnitt 3 ausführlich diskutiert.

Der Stabilitätsrat bewertet die finanzielle Lage eines Landes, in dem die jeweiligen Länderwerte der Kennziffern mit **Schwellenwerten** verglichen werden. Diese werden aus dem Länderdurchschnitt der jeweiligen Kennziffern gebildet, wobei unterschiedliche Auf- und Abschläge erhoben werden (Tabelle 2). Mit diesem standardisierten Vergleich soll die Haushaltsnotlage eines Landes frühzeitig erkannt werden. Für die Stadtstaaten werden gesonderte Schwellenwerte definiert.

Tabelle 2
Schwellenwerte der Haushaltsanalyse

		Zins-Steuer-Quote, in %	Kreditfinanzierungsquote, in %	Schuldenstand, € je EW	struktureller Finanzierungssaldo, € je EW
Schwellenwerte der Flächenländer	aktuelle Haushaltslage	140% des Länderdurchschnitts	Länderdurchschnitt zzgl. 3 PP	130% des Länderdurchschnitts	Länderdurchschnitt je EW abzgl. 200€
	Finanzplanungszeitraum	SW der akt. Haushaltslage zzgl. 1PP	SW der akt. Haushaltslage zzgl. 4PP	SW steigt jährlich um 200€	SW sinkt i.d.R. um 100€ je EW
Schwellenwerte der Stadtstaaten	aktuelle Haushaltslage	150% des Länderdurchschnitts	Länderdurchschnitt zzgl. 3 PP	220% des Länderdurchschnitts	Länderdurchschnitt je EW abzgl. 200€
	Finanzplanungszeitraum	SW der aktuellen Haushaltslage zzgl. 1PP	SW der aktuellen Haushaltslage zzgl. 4PP	SW steigt jährlich um 200€	SW sinkt i.d.R. um 100€ je EW

Quelle: Stabilitätsrat (2010a), eigene Darstellung. EW: Einwohner, PP: Prozentpunkt, SW: Schwellenwert.

Die Kennziffernanalyse des Stabilitätsrats weist einen Verdacht auf eine drohende Haushaltsnotlage aus, wenn mindestens einer der betrachteten Zeiträume – die aktuelle Haushaltslage und/oder die Finanzplanung – als auffällig bewertet wird. Ein Zeitraum gilt als auffällig, wenn mehr als zwei der vier Kennziffern auffällig

Sprensatz Länderhaushalte

sind.² Dies gilt wiederum, wenn mindesten zwei Werte einer Kennziffer innerhalb eines Zeitraums die entsprechenden Schwellenwerte überschreiten. Bei Verdacht auf eine drohende Haushaltsnotlage leitet der Stabilitätsrat eine Prüfung ein (§4 StabiRatG).

Bei den Ländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein war dies im Jahr 2010 der Fall. Mit diesen Ländern wurde anschließend ein Sanierungsprogramm vereinbart. Für dieses Vorgehen hat der Stabilitätsrat bei seiner Sitzung im April 2011 Eckpunkte veröffentlicht (Stabilitätsrat 2011b). Demnach erarbeiteten die betroffenen Länder mit einem zwischengeschalteten Evaluationsausschuss ein Sanierungsprogramm, das dem Stabilitätsrat zur Prüfung vorgelegt wurde. Akzeptiert der Stabilitätsrat das Sanierungsprogramm, begleitet der Evaluationsausschuss³ die Umsetzung.

Des Weiteren führt der Stabilitätsrat eine „Standardprojektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung“ durch (Stabilitätsrat 2010c). Darin wird ermittelt, bei welcher Zuwachsrate der Ausgaben am Ende des Projektionszeitraums von sieben Jahren eine Überschreitung des Schwellenwerts der Kennziffer „Schuldenstand“ gerade noch vermieden wird, wenn die Schuldenquote gegenüber dem Ausgangsjahr konstant gehalten wird. Da diese Projektion jedoch weder zwangsläufig zu einem strukturell ausgeglichen Haushalt führt und somit Spielraum für eine Kreditaufnahme lässt, die über geltenden Verfassungsgrenzen liegen kann, noch die neue Schuldenbremse berücksichtigt, wird sie hier nicht weiter behandelt.

2.2 Bewertung der Kennziffernanalyse

Wenn der Stabilitätsrat künftig – anders als derzeit noch praktiziert – für alle 16 Länder ein Verfahren zur Bestimmung des strukturellen Defizits anwendet, dann sind die vier vom Stabilitätsrat verwendeten Kennziffern der Haushaltsanalyse prinzipiell geeignet, die eingangs genannten Aufgaben des Rates zu erfüllen. Die Kennziffern „Schuldenstand je Einw.“ und „Zins-Steuer-Quote“ spiegeln die Haushaltspolitik der Vergangenheit wider, die Kennziffern „Kreditfinanzierungsquote“ und „struktureller Finanzierungssaldo je Einw.“ lassen Rückschlüsse auf die Tragfähigkeit der Haushalte zu. Allerdings kann die Kreditfinanzierungsquote durch diskretionäre Rücklagenzuführungen verzerrt werden, weshalb eine Bereinigung um dadurch ausgelöste Schwankungen erforderlich ist. Auch der berücksichtigte

² Eine drohende Haushaltsnotlage wird ebenfalls diagnostiziert, wenn die Standardprojektion auf eine auffällige Entwicklung hindeutet.

³ Mitglieder des Evaluationsausschusses sind ein Staatssekretär aus dem Bundesministerium der Finanzen und vier Staatssekretäre aus den Länderfinanzministerien. Die Zusammensetzung des Ausschusses wird durch den Stabilitätsrat festgelegt und kann je nach betroffener Gebietskörperschaft variieren.

Zeitraum ist prinzipiell geeignet, die aktuellen Haushalte und die mittelfristigen Finanzplanung zu bewerten. Ebenfalls positiv sind die Fortschritte bei der Datenaufbereitung: Die Vergleichbarkeit der Daten ist weitgehend gewährleistet (und wird zukünftig noch weiter verbessert, wenn das genannte Schalenkonzept des Statistischen Bundesamtes angewendet werden kann). Auch die Abstimmungsregeln des Stabilitätsrats scheinen eine Handlungsfähigkeit des Gremiums zu erlauben. Die erste Kennziffernanalyse führte zu dem Verdacht von drohenden Haushaltsnotlagen in mehreren Ländern, in der Folge wurden vom Stabilitätsrat auch Warnungen hierzu ausgesprochen. Es kann also keine Blockadehaltung innerhalb des Gremiums festgestellt werden.

Bei dem derzeitigen Stand der Arbeit des Stabilitätsrats existieren allerdings drei schwerwiegende Probleme:

- (1) Der Stabilitätsrat verwendet in der Haushaltsüberwachung noch keine ökonomisch sinnvolle Definition eines **strukturellen Finanzierungssaldos**. Ohne die Bestimmung von strukturellen Defiziten kann nicht beurteilt werden, ob ein Land die Anforderungen der Schuldenbremse erfüllt. Das Problem bei der Ermittlung von strukturellen Finanzierungssalden besteht darin, dass sie nicht direkt beobachtbar sind, sondern mit Hilfe eines geeigneten Konjunkturbereinigungsverfahrens geschätzt werden müssen. Das RWI hat sich in der für das BMF erstellten Studie ausführlich mit den Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Verfahren beschäftigt und einen konkreten Vorschlag erarbeitet, mit dem am ehesten die an ein solches Verfahren zu stellenden Anforderungen erfüllt werden können (RWI 2010).
- (2) Die Definition der **kritischen Schwellenwerte** anhand des Durchschnittswertes der jeweiligen Kennziffer hat den gravierenden Nachteil, dass bei einem auch im Durchschnitt kritischen Wert einer Kennziffer eine problematische Haushaltslage eines Landes nicht erkannt werden kann. Eine alle Haushalte betreffende Anspannung der Haushaltslage (wie etwa im Fall der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise) führt auch zu einem schlechteren Durchschnittswert. Hinweise für sich abzeichnende Haushaltsnotlagen und eine mangelnde Nachhaltigkeit der Finanzpolitik werden so nur bei extremen Haushaltsentwicklungen angezeigt. Zudem können auch nur einige wenige Länder den Durchschnitt so deutlich negativ beeinflussen, dass alle anderen zwangsläufig den Schwellenwert einhalten und nur Extremfälle auffällig werden (van Deuverden und Freye 2010: 444). Als Schwellenwerte sind aber nur diejenigen Werte geeignet, die auch mit einer nachhaltigen Finanzpolitik vereinbar sind (s. Kapitel 5).

Sprensatz Länderhaushalte

- (3) Der Stabilitätsrat verfügt über keine für die Länder **bindenden Sanktionsmöglichkeiten**. Ein gescheitertes Sanierungsverfahren führt zwar zu einem Tadel und einem erneuten Sanierungsverfahren (StabiRatG, §5), weitere Konsequenzen drohen im Rahmen der Haushaltsüberwachung nach Art. 109 GG und §3 StabiRatG aber nicht. Lediglich bei der Überwachung der Konsolidierungsverpflichtung nach §2 Abs. 3 KonHilfG kann der Stabilitätsrat die Rückzahlung der Konsolidierungshilfen erzwingen. Letztlich bleibt als „Sanktionsmöglichkeit“ des Stabilitätsrats lediglich die neu geschaffene Transparenz beim Vergleich der Haushaltslagen. Alle Beschlüsse und die zu Grunde liegenden Beratungsunterlagen werden veröffentlicht. Es ist damit deutlich besser als in der Vergangenheit möglich, einen „öffentlichen Druck“ auf diejenigen Landesregierungen zu erzeugen, die keine nachhaltigen Konzepte für ihre Landesfinanzen verfolgen. Insbesondere der Rückgriff der Länder auf Besonderheiten, wie Einheitslasten, Leistungen der Stadtstaaten, Belastungen durch höhere Verwaltungsausgaben oder sonstige „Strukturprobleme“, verlieren mit dem nun verbesserten standardisierten Verfahren zur Haushaltsüberwachung an Bedeutung.

3. Kern der Schuldenbremse: Abbau des strukturellen Defizits

Die Trennung von konjunkturellen und strukturellen Defiziten gehört zu den Kernelementen der neuen verfassungsrechtlich verankerten Verschuldungsbegrenzung. Konjunkturell begründete Kreditaufnahmen sind für den Bund und die Länder weiterhin zulässig, weil die mit den Konjunkturschwankungen einhergehenden automatischen Stabilisatoren⁴ weiterhin uneingeschränkt wirken sollen. Dies wäre nicht gewährleistet, wenn die Verpflichtung zu ausgeglichenen Haushalten für Bund und Länder unabhängig von der Konjunkturlage gelten würde. Das vom Stabilitätsrat bei der Überwachung der Haushaltskonsolidierungsmaßnahmen der Konsolidierungsländer verwendete Verfahren zur Ermittlung von strukturellen Defiziten orientiert sich im Wesentlichen an dem vom RWI konzipierten **Aggregierten Quotierungsverfahren** (RWI 2010). Im Folgenden werden anhand dieses Verfahrens mit den aktuell verfügbaren Daten die konjunkturellen Budgetdefizite der Länderhaushalte ermittelt. Nur so ist es möglich, die strukturellen Defizite zu berechnen, die die

⁴ Als automatische Stabilisatoren werden im Steuer- und Transfersystem eingebaute Mechanismen bezeichnet, die – wie bei der Einkommensteuer und beim Arbeitslosengeld – die Einnahmen und/oder die Ausgaben des Staates ohne Ad-hoc-Veränderungen der finanzpolitischen Parameter gegenläufig zum Konjunkturverlauf beeinflussen und damit die gesamtwirtschaftliche Entwicklung stabilisieren (Gebhardt 2011).

einzelnen Länder bis zum Haushaltsjahr 2020 abbauen müssen, ab dem die neuen Verschuldungsregeln für alle Länder gelten.

3.1 Ein Verfahren zur Ermittlung des strukturellen Defizits und Anforderungen an die Datengrundlage

3.1.1 Das vom RWI konzipierte Aggregierte Quotierungsverfahren

Das vom RWI entwickelte Verfahren ermittelt die strukturelle Neuverschuldung der Länder in drei Schritten (Schaubild 3.1):

1. Schritt: Die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke wird von der EU-Kommission als zyklische Abweichung des BIP von seinem langfristigen Trend (dem Produktionspotenzial) geschätzt (D'Auria et al. 2010).
2. Schritt: Budgetsensitivitäten werden ermittelt, um die Reaktion der **Ländereinnahmen** auf eine Veränderung der im ersten Schritt ermittelten Produktionslücke zu bestimmen. Hierzu wird auf Elastizitäten zurückgegriffen, die von der OECD berechnet wurden (Girouard und André 2005). Sie liegen auch dem von der Bundesregierung angekündigten Konsolidierungspfad für den Bundeshaushalt und den bereits mit dem Stabilitätsrat vereinbarten Verpflichtungen der genannten Konsolidierungshilfsländer zugrunde. Die Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit ergibt sich durch Multiplikation der Budgetsensitivität mit der Produktionslücke der Ländergesamtheit.
3. Schritt: Zur Ermittlung von Konjunkturkomponenten für die einzelnen Länder wird die für die **Ländergesamtheit** ermittelte Konjunkturkomponente mit einem Quotierungsschlüssel auf die 16 Länder aufgeteilt. Als Quotierungsschlüssel wird der Anteil der Steuereinnahmen eines Landes nach Finanzausgleich am Steueraufkommen der Ländergesamtheit verwendet. Nach Abzug der so ermittelten Konjunkturkomponente vom Finanzierungssaldo des jeweiligen Landes, der noch um finanzielle Transaktionen bereinigt wird, ergibt sich die zur Umsetzung der Schuldenbremse zwingend festzustellende **strukturelle Neuverschuldung** eines Landes.

Der von der Schuldenbremse eingeforderte Konsolidierungsbedarf eines Landes lässt sich nur quantifizieren, wenn das strukturelle Defizit identifiziert wird.

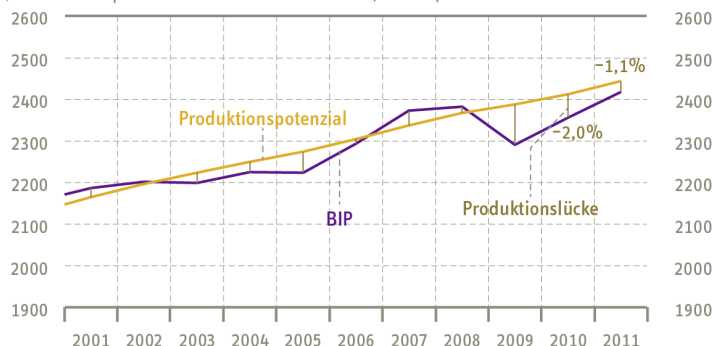
Sprengsatz Länderhaushalte

Schaubild 3.1
Umsetzung der Schuldenbremse

2011

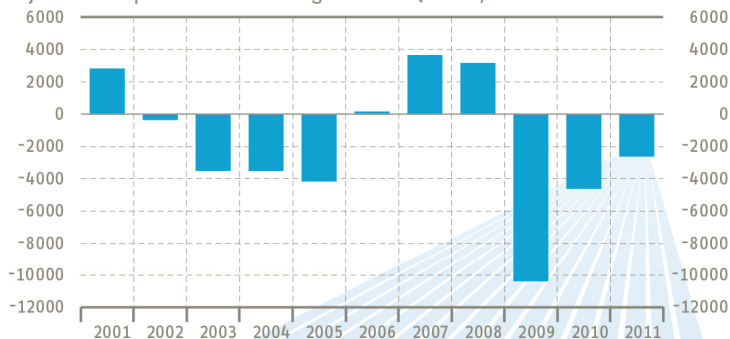
1. Schritt

BIP, Produktionspotenzial und Produktionslücke (Mrd. €)



2. Schritt

Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit (Mio. €)



3. Schritt

Berechnung der Strukturkomponente jedes Landes (Mio. €)

Land	BB	BW	BY	HE	MV	NI	NW	RP	SH	SL	SN	ST	TH	BE	HB	HH
Konjunkturkomponente	-99	-296	-354	-168	-69	-217	-489	-116	-79	-31	-167	-97	-91	-211	-37	-106
Finanzierungssaldo	-489	-1512	-1657	-2219	-217	-1943	-4979	-1695	-1183	-739	-63	-555	-408	-2658	-1211	-1150
Strukturkomponente	-390	-1216	-1303	-2051	-148	-1726	-4490	-1579	-1103	-708	104	-458	-316	-2447	-1174	-1045

Quelle: Eigene Darstellung, Eigene Berechnungen. Nach Angaben der Länderfinanzministerien zu einer aktuellen Datenabfrage des RWI im Oktober 2011 und EU-Commission (2011a) – Abweichungen in den Summen durch Rundung der Zahlen.

3.1.2 Datenbasis

Die hier verwendeten Haushaltsdaten der Länder basieren auf einer aktuellen Datenabfrage des RWI bei den Ländern im Oktober 2011 zu den Haushalten für 2010 und 2011, inklusive der von einigen Ländern vorgenommenen Nachträge. Für das Jahr 2010 sind dies Ist-Daten, die nur noch marginale Korrekturen erfahren werden. Bei den Angaben der Länder für das Jahr 2011 handelt es sich um Plan-Daten, bei denen sich im Verlauf des Jahres deutliche Verbesserungen ergeben dürften. Bei der Schätzung der strukturellen Defizite wurde die **im Mai 2011 von der EU-Kommission veröffentlichte Produktionslücke** zugrunde gelegt.⁵ Die Produktionslücke wird von der Kommission halbjährlich aktualisiert, weshalb es für die Nachvollziehbarkeit des ermittelten Konsolidierungsbedarfs zwingend erforderlich ist, das Datum der zugrunde gelegten Anpassung anzugeben (vgl. die Quelle zu Schaubild 3.1).

Die in dieser Studie verwendeten Haushaltsdaten basieren zwar auf aktuellen Angaben, es muss aber auf zwei Probleme hingewiesen werden, die bei der Interpretation der in den folgenden Abschnitten dargestellten Ergebnissen berücksichtigt werden müssen:

- (1) In dieser Studie werden lediglich die Daten des Kernhaushalts analysiert, etwaige Neben- bzw. Extrahaushalte sind nicht erfasst. Die Vorgehensweise des Stabilitätsrats, Neben- und Extrahaushalte konsequent in die Haushaltsanalyse einzubeziehen und auch Ein- und Ausgliederungen bei allen Ländern zu berücksichtigen, ist richtig. Hierdurch wird die interregionale und intertemporale Vergleichbarkeit der Haushaltsdaten wesentlich verbessert.
- (2) Einige Haushaltsposten können nicht periodengerecht erfasst werden. So werden beispielsweise im Saarland im Jahr 2012 Ausgaben aus einem Nebenhaushalt für den Hochschulbau wieder in den Kernhaushalt integriert, gleiches gilt für den Konjunkturstabilisierungsfonds.

Prinzipiell hätte in dieser Kurzstudie auf die vom Stabilitätsrat bereinigten Haushaltsdaten des Jahres 2010 zurückgegriffen werden können. Dadurch wäre zwar eine genauere Erfassung der Strukturkomponente des Jahres 2010 möglich, für das Jahr 2011 liegen aber die ebenfalls benötigten Haushaltsdaten in der Abgrenzung des Stabilitätsrats nicht vor; wir hätten also auf die Daten aus den Haushaltsplänen

⁵ Mit Abgabe des Gutachtens hat die EU-Kommission für das Jahr 2011 eine aktualisierte Produktionslücke veröffentlicht. Anders als noch im Frühjahr, als die Produktionslücke noch auf -1,1% veranschlagt wurde, wird nunmehr von normal ausgelasteten Produktionskapazitäten ausgegangen (EU-Kommission 2011b).

Sprensatz Länderhaushalte

zurückgreifen müssen. Bei Einbeziehung der Daten des Stabilitätsrats würden die Berechnungen für die Jahre 2010 und 2011 auf einer unterschiedlich abgegrenzten Datengrundlage basieren, eine Bewertung der Veränderungsraten der Kennziffern wäre dann aber nicht mehr möglich.

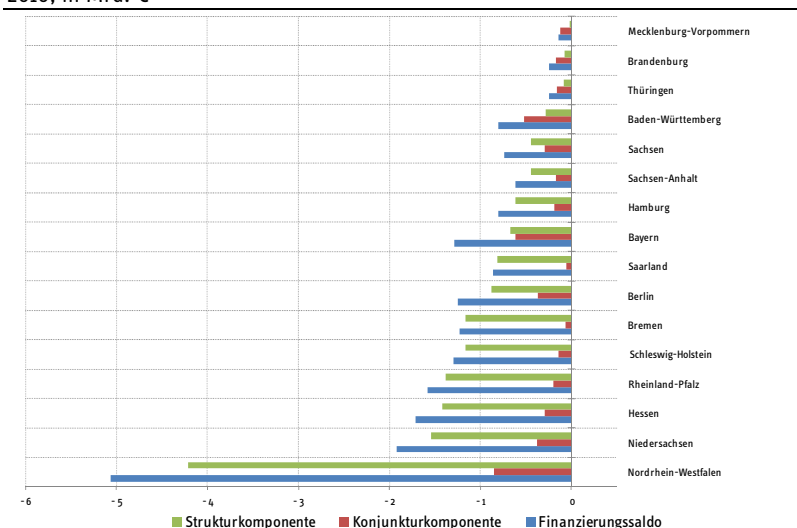
3.2 Ergebnisse des Aggregierten Quotierungsverfahrens

3.2.1 Konjunkturelle und strukturelle Defizite im Jahr 2010 – Ermittlung des Konsolidierungsbedarfs

Alle 16 Länder konnten im Jahr 2010 ihren Haushalt nicht ohne Kredite (oder die Auflösung von Rücklagen) finanzieren. Die entstandenen Defizite sind zum Teil darauf zurückzuführen, dass das Produktionspotenzial im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise noch unterausgelastet war, wodurch sich erhebliche konjunkturbedingte Belastungen ergeben haben: Die Konjunkturkomponente belief sich **für die Ländergesamtheit** immerhin auf 4,4 Mrd. € (Schaubild 3.1). Der überwiegende Teil der gesamten Neuverschuldung der Länder war aber struktureller Natur (Schaubild 3.2). Lässt man zunächst Unterschiede in der Einwohnerzahl der Länder außer Acht und konzentriert sich auf die absoluten Werte, so ergibt sich folgendes Bild: Nordrhein-Westfalen weist die höchste strukturelle Neuverschuldung auf, gefolgt von Niedersachsen, Hessen, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein. Die kleinste Lücke zwischen Einnahmen und Ausgaben hatten im Haushaltsjahr 2010 Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Thüringen, Baden-Württemberg und Sachsen.

Die Spannweite der strukturellen Finanzierungssalden bzw. Strukturkomponenten ist erheblich: Während Nordrhein-Westfalen ein strukturelles Defizit von über 4,2 Mrd. € aufweist, sind es in Mecklenburg-Vorpommern lediglich 22 Mio. €. Bei dieser Analyse sind bei Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen die Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigt. Diese laufen allerdings bis zum Jahr 2019 degressiv aus (§11 FAG). Insofern müssen diese Länder besondere Anstrengungen unternehmen, um ihre Haushalte nachhaltig aufzustellen.

Schaubild 3.2
Finanzierungssalden der Länder
 2010; in Mrd. €



Quelle: Angaben der Länderfinanzministerien, eigene Berechnungen – Bei den Stadtstaaten einschließlich der kommunalen Konjunkturkomponente.

In den neuen gesetzlichen Verschuldungsgrenzen ist nicht vorgegeben, wie rasch die Länder bis 2020 ihre strukturellen Defizite abbauen müssen. Nur die fünf Konsolidierungshilfsländer haben sich verpflichtet, ihre Defizite in gleichmäßigen Schritten jährlich um ein Zehntel des Ausgangswertes zu reduzieren (§2 KonsHilfG). Aber auch für die Länder, die keine Konsolidierungshilfen erhalten, bietet es sich an, ihr strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zum Ende des Jahrzehnts abzubauen. Die in Schaubild 3.2 ausgewiesenen strukturellen Defizite zeigen, wie hoch der Konsolidierungsbedarf in den einzelnen Ländern ist.

Die um Konjunkteinflüsse (und um finanzielle Transaktionen) bereinigten Finanzierungssalden zeigen, dass die meisten Länderhaushalte im Jahr 2010 eine erhebliche strukturelle Unterfinanzierung aufwiesen. Einzelne Länder, die in der Vergangenheit Überschüsse erzielt und Rücklagen gebildet haben, konnten das Jahr 2010 aber dennoch ohne bzw. mit einer nur geringen Nettokreditaufnahme beenden. So wies bspw. Mecklenburg-Vorpommern im Jahr 2010 einen strukturell nicht ausgeglichenen Haushalt auf, musste wegen der auflösbaren Rücklagen aber keine Kredite aufnehmen. Sachsen konnte den Kreditbedarf durch die Inanspruchnahme von Rücklagen zumindest verringern. Auch in diesen Ländern wurde der Haushalt im

Sprengsatz Länderhaushalte

Jahr 2010 aber mit einem strukturellen Defizit abgeschlossen, die laufenden Ausgaben sind also auch hier im Verhältnis zu den laufenden Einnahmen zu hoch und müssen angepasst werden.

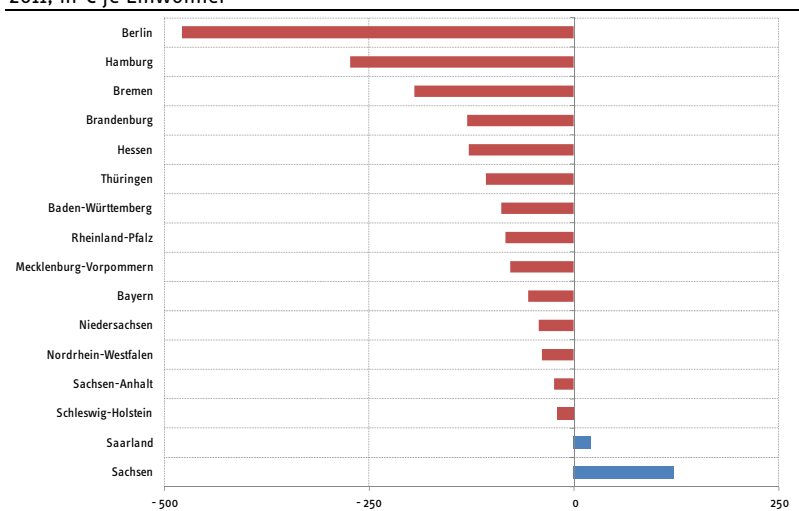
3.2.2 Konjunkturelle und strukturelle Defizite im Jahr 2011 – Berücksichtigung der aktuellen Entwicklung

Weil für die meisten Länder der Abbau ihres strukturellen Defizits mit großen Sparanstrengungen verbunden ist, und weil die aktuelle Einnahmesituation der Länder unerwartet gut ist, sollte der Abbau unverzüglich eingeleitet werden. Wird der Abbau des strukturellen Defizits hinausgeschoben, dürfte es zumindest für die Länder mit einem hohen Konsolidierungserfordernis schwer werden, die Schuldenbremse einzuhalten. Um die eingeleiteten Konsolidierungsbemühungen der Länder bewerten zu können, gehen wir von der Annahme aus, dass nicht nur die Konsolidierungshilfsländer, sondern alle Länder versuchen, ihr strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis 2019 abzubauen. Auf der Basis dieser Annahme bewerten wir in diesem Abschnitt die bereits im Haushaltsjahr 2011 unternommenen ersten Konsolidierungsschritte.

Mit den von den Länderfinanzministerien zur Verfügung gestellten Daten zum laufenden Haushalt 2011 wird in dieser Studie – ebenfalls mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren – das strukturelle Defizit des Jahres 2011 ermittelt (Schaubild A.1). Wenn das strukturelle Defizit um weniger als ein Zehntel reduziert (oder sogar noch erhöht wurde), dann wurde der als „Benchmark“ bestimmte gleichmäßige Abbau Pfad nicht eingehalten. Berlin, Bremen, das Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein bekommen Konsolidierungshilfen von insgesamt 800 Mio. € (Tabelle A.1), diese werden in dieser Analyse nicht den Einnahmen zugerechnet, da ansonsten der Konsolidierungsbedarf unterzeichnet würde. Sie stehen den Ländern aber zur Verfügung und wirken sich positiv auf deren aktuelle Haushaltssituation aus.

Schaubild 3.3 zeigt, dass 14 der 16 Länder den Konsolidierungspfad zum Teil deutlich verfehlen, dass aber auch 2 Länder das strukturelle Defizit stärker abbauen als es die hier gewählte Referenz verlangt. Um eine qualitative Vergleichbarkeit der Länder zu gewährleisten, werden die Abweichungen pro Einwohner ausgewiesen.

Schaubild 3.3
Abweichung vom Konsolidierungspfad
 2011; in € je Einwohner



Quelle: Angaben der Länderfinanzministerien, EU-Commission (2011a), eigene Berechnungen.

Es zeigt sich ein sehr unterschiedliches Bild: Sachsen und das Saarland gehen die anstehende Konsolidierung offensichtlich mit erfolgreichen Maßnahmen an, denn sie haben ihr strukturelles Defizit um mehr als 10% reduziert. Alle anderen Länder bleiben hinter den hier gewählten Referenzbeträgen zurück. Bis auf Schleswig-Holstein haben diese Länder ihr strukturelles Defizit sogar noch vergrößert (Schaubild A.1). Die Stadtstaaten sind mit dem höchsten Konsolidierungsbedarf konfrontiert. Berlin hätte ca. 90 Mio. € an Konsolidierung leisten müssen. Stattdessen hat sich das strukturelle Defizit von ca. 880 Mio. € im Jahr 2010 auf über 2,4 Mrd. € im Jahr 2011 erhöht (Schaubild A.1). In der Planung wurden die Ausgaben trotz angenommener Mindereinnahmen von ca. 1 Mrd. € um 300 Mio. € erhöht. Trotz der Konsolidierungshilfen in Höhe von immerhin 80 Mio. € - die hier nicht in die Betrachtung einfließen - wird kein Konsolidierungsfortschritt erzielt werden. Allerdings profitiert auch Berlin davon, dass die Steuereinnahmen im Haushaltsjahr 2011 deutlich höher ausfallen werden als noch in der Haushaltsplanung angenommen. Der Berliner Senat geht aktuell davon aus, dass ca. 1,3 Mrd. € Steuermehreinnahmen verbucht werden können (Der Senat von Berlin 2011: 3). Das Defizit wird also zum Abschluss des Jahres deutlich geringer ausfallen als noch hier in Schaubild 3.3 mit Bezug auf die Haushaltsplandaten ausgewiesen. Den ersten Schritt eines gleichmäßigen Abbaupfades wird Berlin aber auch inklusive dieser Mehreinnahmen nicht einhalten können.

Sprengsatz Länderhaushalte

Hamburg weicht vom Konsolidierungsziel ebenfalls weit ab. Grund hierfür sind vor allem Zuweisungen zum Hamburger Versorgungsfonds in Höhe von mehreren hundert Millionen Euro. Trotz ebenfalls steigender Einnahmen verschlechtert sich somit die Haushaltssituation Hamburgs. In Bremen ist zumindest auf der Grundlage der Haushaltsplanung kein erster Schritt zum Abbau des strukturellen Defizits erkennbar. Das strukturelle Defizit würde sich sogar – legt man die Haushaltsplanung zugrunde – noch vergrößern. Allerdings werden natürlich auch in Bremen die Steuereinnahmen im laufenden Haushaltsjahr deutlich höher ausfallen als im vorigen Jahr für 2011 eingeplant.

Dass aber auch bereits in der Haushaltsplanung für 2011 und nicht erst mit einer konjunkturell bedingt guten Einnahmeentwicklung im Haushaltsvollzug ein Weg zur Konsolidierung eingeschlagen werden kann, zeigt das Saarland. Durch die im Haushaltsjahr 2011 geplanten diskretionären Maßnahmen wurden die Ausgaben gesenkt: Aufgrund dieser Maßnahmen sollte das strukturelle Defizit von über 800 Mio. € in 2010 auf ca. 700 Mio. € im Jahr 2011 verringert werden. Mit den höheren Steuereinnahmen im laufenden Jahr kann dieser erste Schritt zum Defizitabbau vermutlich noch größer ausfallen. Geht man aber noch von den Plandaten für 2011 aus, hat das Saarland mit nahezu 700 € je Einwohner noch den dritthöchsten Konsolidierungsbedarf aller Länder (Schaubild A.3).

Auch in Sachsen wurde konsolidiert. Sachsen kann als einziges Land einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorweisen. Die Ausgaben wurden gekürzt, so dass Ausfälle bei den Einnahmen – veranschlagt war immerhin ein Rückgang von ca. 180 Mio. € – überkompensiert werden konnten. Das Konsolidierungsziel knapp verfehlt hat Schleswig-Holstein. Dort konnte das strukturelle Defizit zwar durch eine deutliche Ausgabenkürzung verkleinert werden, den Abbaupfad von 10% p.a. hat das Land jedoch nicht erreicht. Durch eine Ausgabenkürzung von ca. 200 Mio. € konnte Sachsen-Anhalt einen erwarteten Einnahmerückgang von ca. 175 Mio. € nahezu kompensieren. Das strukturelle Defizit hat sich jedoch wegen eines stärkeren Rückgangs der Konjunkturkomponente erhöht.

Ob die in den Haushaltsplanungen veranschlagten Posten auch im Haushaltsvollzug eins zu eins umgesetzt werden können, hängt natürlich nicht nur vom politischen Umsetzungswillen oder dem Geschick einer Regierung ab, sondern auch wesentlich von der wirtschaftlichen Entwicklung. Dass die Finanzminister und Finanzsenatoren bei ihren Planungen der erwarteten (Steuer-) Einnahmen realistischen Einschätzungen folgen und nicht von einer „Konsolidierung“ durch überhöhte Einnahmeansätze ausgehen, ist zu begrüßen. Aber gerade dann sollten sich eigentlich die Konsolidierungsanstrengungen deutlich bei der Ausgabenplanung zeigen. Gerade wenn keine oder nur eine geringe „Unterstützung“ beim Defizitabbau von

der Einnahmeseite erwartet wird, sollten die geplanten Kürzungen der Ausgaben(anstiege) den Konsolidierungswillen deutlich zum Ausdruck bringen. Dass dieser Wille – trotz der oftmals zu vernehmenden politischen Absicht – noch nicht so stark war und ist, wie es eigentlich erforderlich wäre, zeigt Schaubild 3.3.

Berücksichtigt werden muss allerdings, dass eine bessere Konjunktur auch zu einer schnelleren Schließung der Produktionslücke führen wird und deshalb die Möglichkeiten der konjunkturbedingt zulässigen Verschuldung geringer werden. Eine gute Konjunktur hat also in Bezug auf die abzubauenen Defizite für die Länder immer zwei Seiten: Ihre Einnahmesituation verbessert sich und damit auch die Möglichkeiten zur Konsolidierung, per Definition vermindert sich aber auch die Konjunkturkomponente bzw. erhöht sich die Strukturkomponente als Teil des gesamten Defizits. Es gilt abzuwarten, wie die Länder ihre Haushalte im Jahr 2011 tatsächlich geschlossen haben und welchen Teil des strukturellen Defizits sie in einem ersten Konsolidierungsschritt abbauen konnten.

Von einigen Ländern wird der dringende Konsolidierungsbedarf offenbar bislang noch unterschätzt, Konsolidierungsmaßnahmen werden in die Zukunft verschoben. Die Rückführung der strukturellen Defizite fällt gemessen an einem ökonomisch sinnvollen gleichmäßigen Abbau zu niedrig aus. Die gesamte Schuldenlast der Länder nimmt daher weiterhin kräftig zu. Dies hat höhere Zinszahlungen zur Folge, die die budgetären Haushaltsspielräume verkleinern. Angesichts der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse dürfte die Haushaltskonsolidierung zukünftig aber zunehmend an Bedeutung gewinnen. Nordrhein-Westfalen hat eigens ein Effizienzteam gegründet, das Einsparpotenziale aufdecken soll. Auch werden von einigen Ländern vergleichende Studien angefertigt, die Fehlstellungen im eigenen Haushalt aufdecken sollen.

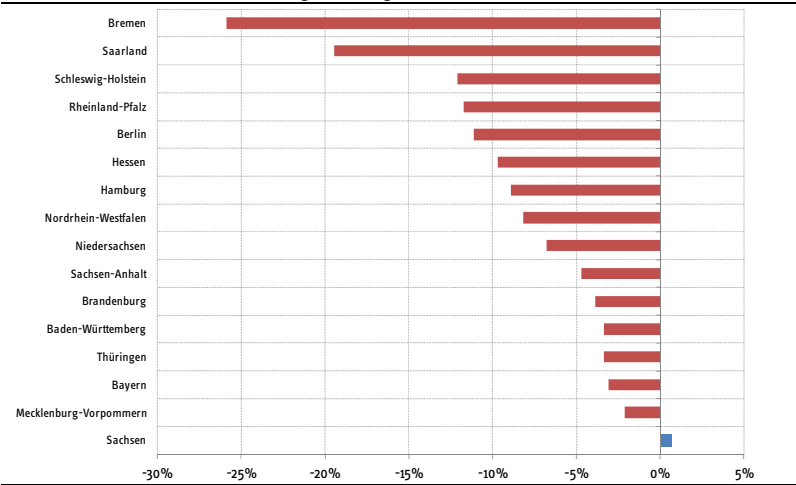
3.2.3 Konsolidierungserfordernisse bis 2020

Die Haushaltslage der Länder im Jahr 2011 ist sehr unterschiedlich (Schaubild A1). Bis auf Sachsen, das einen strukturellen Überschuss von ca. 100 Mio. € plant, sind alle Länder strukturell unterfinanziert. In Nordrhein-Westfalen müssen ca. 4,5 Mrd. €, in Berlin 2,4 Mrd. € und in Hessen rund 2 Mrd. € an Ausgaben eingespart werden. Um zu verdeutlichen, welche Kraftanstrengung hinter dieser Aufgabe steht, und um eine bessere Vergleichbarkeit der Haushaltssituationen herzustellen, werden in Schaubild 3.4 die strukturellen Defizite der Länder auf deren bereinigte Ausgaben bezogen. Die prekäre Situation einiger Länder wird hier sehr deutlich. Bremen muss bis zum Jahr 2020 seine bereinigten Ausgaben um ca. 25% – bezogen auf das Niveau des Jahres 2010 – verringern. Im Saarland sind es nahezu 20% und in Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Berlin sind – ebenfalls bezogen auf das

Sprensatz Länderhaushalte

Niveau des Jahres 2010 – Einsparungen von über 10% der bereinigten Ausgaben notwendig.

Schaubild 3.4
Strukturelle Finanzierungssalden der Länder
2011; in Relation zu den bereinigten Ausgaben



Quelle: Angaben der Länderfinanzministerien, EU-Commission (2011a), AKS (Mai 2011), eigene Berechnungen.

Mit Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Baden-Württemberg, Thüringen, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern müssen nur sechs Länder Einsparungen von weniger als 5% ihrer bereinigten Ausgaben erbringen. Es gilt also für die meisten Länder: Je später sie mit der Konsolidierung beginnen, desto schwieriger wird es, die Schuldenbremse einzuhalten. Hätte Bremen im Jahr 2010 mit der Konsolidierung begonnen, hätte man die Aufgabe über einen längeren Zeitraum strecken können und Einsparungen von jährlich knapp 2,5 Prozentpunkten der damaligen bereinigten Ausgaben hätten gereicht. Beginnt es erst im Jahr 2011, müssen die bereinigten Ausgaben bereits um jährlich über 2,9 Prozentpunkte reduziert werden. Unrealistisch sind solche Sparerfolge keinesfalls. Beispielsweise haben das Saarland und Sachsen im Haushaltsjahr 2011 eine Reduktion ihrer bereinigten Ausgaben um ca. 5% bewerkstelligt. Ob jedoch der politische Wille hierzu bei allen Ländern gegeben ist, bleibt abzuwarten, zumal im deutschen Föderalismus für überschuldete Länder Möglichkeiten bestehen, Haushaltslasten zu überwälzen (vgl. Kasten: 26).

Anmerkungen zum Bailout

Ein oft kritisiertes Merkmal im deutschen Föderalismus sind die Finanzbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften. Bund und Länder sind nach Art. 109 Abs. 1 GG prinzipiell in ihrer Haushaltswirtschaft selbstständig und voneinander unabhängig. Diese Selbstständigkeit und Unabhängigkeit ist jedoch begrenzt. Zum einen werden nicht unerhebliche Summen im Rahmen des bundesstaatlichen Finanzausgleichs zwischen den Gebietskörperschaften umverteilt. Zum anderen stehen die Gebietskörperschaften im Falle einer Haushaltsnotlage füreinander ein.

Die übermäßige Kreditfinanzierung in den Ländern Bremen und Saarland beschäftigte bereits 1992 das Bundesverfassungsgericht. Es stellte fest, dass eine extreme Haushaltsnotlage in Bremen und im Saarland drohe, und entschied, dass die anderen Gebietskörperschaften den beiden Ländern finanzielle Hilfe zu leisten haben, damit diese weiterhin ihre verfassungsrechtlichen Verpflichtungen nachkommen können (BVerfGE 86, 148). Bremen und das Saarland konnten damit Lasten auf die anderen Gebietskörperschaften abwälzen. Die Kosten der zuvor nicht nachhaltigen Finanzpolitik trug damit die Allgemeinheit, profitiert haben aber nur Wenige (Konrad/Jochimsen 2006: 26). Zugespitzt kann man dies als eine Prämie auf die höchste Verschuldung verstehen (Korioth 2006: 183).

Diese in der deutschen Verfassung verankerte Möglichkeit zum Bailout setzt schwerwiegende Fehlanreize. Zum einen könnte sie die Politiker dazu verleiten, ihren Wählern ein Mehr an Leistungen zukommen zu lassen als aus eigener Wirtschaftskraft finanzierbar ist, da die Finanzierung zu weiten Teilen von anderen Gebietskörperschaften übernommen wird. Eine solche Politik kann durchaus die Chancen einer Wiederwahl erhöhen. Zum anderen hat der Kapitalmarkt solange keinen Grund, seine Kreditvergabe gegenüber einem Land an dessen Solvenz anzupassen, wie die Zahlungsverpflichtungen notfalls auf die übrigen Staaten abgewälzt werden können. Solange die Gesamtheit von Bund und Ländern zahlungsfähig ist, bekommen die Kreditgeber ihr eingesetztes Kapital plus der vertraglich vereinbarten Zinsen zurück.

Der Abbau der strukturellen Defizite in den Länderhaushalten kann grundsätzlich über ein höheres Wachstum, über Einsparungen bei den Ausgaben oder über Steuererhöhungen angestrebt werden. Aus ökonomischer Sicht bietet es sich vor allem an, die Wachstumskräfte zu stärken. Das Einschwenken auf einen höheren Wachstumspfad entlastet durch steigende Steuereinnahmen und geringere Sozialausgaben die Länderhaushalte. Selbst auf mittlere Sicht reichen aber die erzielbaren Wachstumsimpulse nicht aus, um die Defizite komplett abzubauen. Daher sind zur Haushaltskonsolidierung auch Ausgabeneinsparungen und Abgabenerhöhungen notwendig. Mit Blick auf das Wachstum sind diese beiden Möglichkeiten aber nicht

Sprensatz Länderhaushalte

gleichwertig: Geringere Staatsausgaben fördern eher die Wachstumskräfte, während höhere Abgaben sie tendenziell schwächen. Die Aussichten für eine erfolgreiche Haushaltskonsolidierung sind – wie empirische Studien belegen – dann am größten, wenn bei den Einsparungen insbesondere bei den konsumtiven Staatsausgaben angesetzt wird. Hingegen sollten investive Ausgaben, die das Wachstum fördern, von Kürzungen ausgenommen werden. Die hier vorgenommene Analyse der Länderhaushalte prüft nicht, ob Länder tatsächlich eine **qualitative Konsolidierung** vornehmen, indem sie konsumtive Ausgaben kürzen oder ob sie bei den Investitionen Abstriche machen.

In konjunkturellen Aufschwungphasen kommt der Betrachtung struktureller Defizite eine besondere Bedeutung zu, damit konjunkturbedingte Steuerermehreinnahmen – anders als dies in der Vergangenheit vielfach der Fall war – nicht zum Anlass genommen werden, den Konsolidierungskurs zu lockern. Die neue Schuldenbremse erfasst Auswirkungen der Konjunktur auf die Länderhaushalte symmetrisch. Liegt die Wirtschaftsauslastung über dem Produktionspotenzial, müssen die Länder mit den daraus resultierenden konjunkturbedingten Steuerermehreinnahmen Rücklagen bilden oder Altlasten tilgen. Keinesfalls erlaubt es die Schuldenbremse, mit konjunkturbedingten Steuerermehreinnahmen zusätzliche Ausgaben zu finanzieren. Erforderlich ist es zudem, dass die Länder (und der Bund) einen Puffer als Sicherheitsabstand zur Obergrenze der Schuldenbremse einplanen. Nur so lassen sich insbesondere bei unerwartet ungünstigen Entwicklungen Anpassungen vermeiden, die dann potenziell prozyklisch wirken könnten (Deutsche Bundesbank 2011: 15).

Die vorliegende Studie weist die explizite Staatsverschuldung der Länder aus. Die Gebietskörperschaften sind jedoch auch von einer **impliziten Staatsverschuldung** betroffen. Hierzu zählen anfallende Pensionslasten, für die aber in der Vergangenheit in der Regel keine Rücklagen gebildet wurden. Erst im Jahr 1999 wurden Versorgungsrücklagen für den Bund und die Länder verpflichtend eingeführt. Diese sollen zukünftig eine Finanzierung der Pensionslasten sicherstellen. Jedoch werden diese Pensionsrücklagen bislang nahezu ausnahmslos durch Schulden finanziert. Eine nachhaltige Finanzierung kann so nicht erreicht werden. Schätzungen des Forschungszentrums Generationenverträge (FZG) veranschlagen den Barwert der Pensionsverpflichtungen der Ländergesamtheit auf ca. 810 Mrd. € (FZG 2011). Da die hohen Pensionslasten aus der Einstellungspolitik der Vergangenheit resultieren, können die drohenden Ausgaben nicht mehr wesentlich beeinflusst werden. So könnten die Pensionszahlungen selbst durch Reformen – wie beispielsweise die überfällige Übertragung der Reformen der Gesetzlichen Rentenversicherung – um nicht mehr als 10-15% gemildert werden (FZG 2011). Das Thema Pensionslasten wird somit die Haushalte aller Länder – zusätzlich zur expliziten Verschuldung – vor große Herausforderungen stellen.

Zudem werden in diesem Gutachten – analog zur Vorgehensweise des Stabilitätsrates – nur die Haushalte der Länder betrachtet. **Die Haushaltssituation der Kommunen wird somit bei den Flächenländern ausgeblendet.**⁶ Die Länder und deren Gemeinden sind jedoch ein Verbund. Die Flächenländer müssen ihren Gemeinden eine angemessene Finanzausstattung bieten, damit diese die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft regeln können (Art. 28 Abs. 2 GG). Die Länder weisen aber einen unterschiedlich hohen Kommunalisierungsgrad auf. In einigen Ländern ist der Anteil der kommunalen Leistungserstellung an der gesamten öffentlichen Leistungserstellung merklich höher als in anderen (Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz 2007: 169). Das Land stattet die Kommunen in der Regel dafür mit höheren Zuweisungen aus. Die Nettotransferleistungen vom Land zu den Kommunen sollten in dem Maße steigen, wie die Leistungserbringung der Kommunen zunimmt. Werden die Kommunen vom Land jedoch nicht für die übernommenen Leistungen entschädigt, besteht die Gefahr, dass Kommunen sich verschulden müssen, um ihre Aufgaben erfüllen zu können. Hierauf deutet der kräftige Anstieg der Kassenkredite hin. Von 1990 bis zum Jahr 2010 sind diese Kredite – ursprünglich gedacht zum Ausgleich kurzfristiger Liquiditätsschwankungen – von knapp unter 1 Mrd. € auf über 39 Mrd. € gestiegen (Destatis 2011). Diese Verpflichtungen drohen auf die Länder zurückzufallen. Eine Berücksichtigung des den Kommunalisierungsgrad eines Landes und die einhergehenden Nettotransferzahlungen an die Kommunen würde also die Aussagekraft einer Länderanalyse verbessern. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung berücksichtigt dieses Problem, indem er seine Analyse auf Länder und Gemeinden insgesamt stützt (SVR 2011: 191). So kann eine Verschiebung von Lasten zwischen den Ebenen nicht den Konsolidierungsbedarf verschleiern.

4. Exkurs: Haushaltsüberwachung in der Europäischen Union

Betrachtet man die finanzwirtschaftliche Lage von Bund und Ländern sowie deren Haftungsverflechtungen, drängen sich Parallelen zur Lage in der Europäischen Union auf. Auch auf europäischer Ebene wird intensiv die Einrichtung eines Stabilitätsrats für die Euro-Länder und eine strengere Haushaltsüberwachung diskutiert.

Wie sah die Haushaltsüberwachung der Mitgliedsstaaten des Euroraums, die vom Rat für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) wahrgenommen wird, bislang aus? Mitglieder des Rates sind die Wirtschafts- und Finanzminister der EU-Mitgliedsstaaten. Die Mitgliedsstaaten legten dem Rat jährliche Rechenschaftsberichte vor. Der Rat

⁶ Bei den Stadtstaaten werden die Tätigkeiten von Ländern und Kommunen nicht separiert, so dass dort die Haushaltssituation von Land und Kommunen erfasst ist.

Sprensatz Länderhaushalte

prüfte daraufhin, ob Staaten die Höhe ihres jährlichen Haushaltsdefizits auf 3% ihres BIP und den Stand ihrer öffentlichen Verschuldung auf 60% ihres BIP begrenzen. Stellte der Ecofin-Rat einen Verstoß fest, forderte er einen Abbau der überschüssigen Verschuldung ein. Als Sanktionierung konnte er u.a. eine Strafzahlung von 0,2% bis hin zu 0,5% des BIP einleiten. In dieser Form konnte der Stabilitäts- und Wachstumspakt aber den stetigen Anstieg der Staatsverschuldung im Euroraum nicht verhindern. Daher wurde im September 2011 eine umfassende Reform des Stabilitäts- und Wachstumspakts verabschiedet. Sie soll künftig die Voraussetzungen dafür schaffen, dass mehr Budgetdisziplin nicht nur gefordert, sondern auch tatsächlich umgesetzt wird und langfristig tragfähige öffentliche Haushalte entstehen.

Die Reform sieht u.a. vor, dass in denjenigen Ländern, die ihr mittelfristiges Haushaltsziel noch nicht erreicht haben, die Staatsausgaben allenfalls mit einer Rate expandieren dürfen, die unterhalb des mittelfristigen BIP-Wachstums liegt. Zudem müssen künftig nicht nur diejenigen Länder, die das Defizitkriterium nicht einhalten, sondern auch diejenigen, die gegen das Schuldenstandskriterium des Maastrichter Vertrages verstoßen, mit einem Defizitverfahren rechnen. Eine Schuldenstandsquote oberhalb von 60% muss künftig reduziert werden, wobei ein jährlicher Abbau des 60% überschreitenden Teils um jeweils ein Zwanzigstel im Durchschnitt der vergangenen drei Jahre ausreicht. Werden die Vorgaben des Paktes nicht eingehalten, so wird in einem ersten Schritt eine verzinste Einlage in Höhe von 0,2% des BIP bei der EU fällig, die bei fortgeschrittenem Verfahren in eine nicht verzinste Einlage und später eine Strafe umgewandelt werden kann. Die Strafe kann bis auf maximal 0,5% des BIP angehoben werden (Europäisches Parlament 2011).

Die Stärkung des Paktes dahingehend, dass auf mittlere Sicht ein ausgeglichener Haushalt verpflichtend wird und bei unsolider Haushaltsführung Sanktionen fällig werden, dürfte dazu beitragen, dass künftig mehr Budgetdisziplin durchgesetzt wird. Allerdings ist die erfolgsversprechendste Variante der Disziplinierung – Anreize zur Verschuldung durch tatsächliche No-Bailoutklauseln abzustellen – nicht erfolgt. Im Gegenteil: Die negativen Anreize in der deutschen Finanzverfassung zeichnen sich mittlerweile leider auch für die Europäische Union ab. Länder können sich auf Kosten Dritter weitere Handlungsspielräume durch einen Bailout verschaffen und die Finanzmärkte vergeben deshalb Kredite an alle Mitgliedsstaaten. Auch an solche, die eine eigene Refinanzierung der Kredite wohl kaum schaffen können. Der Bailout wurde von den Finanzmärkten antizipiert und sie behielten – wie der Rettungsschirm zeigt – auch Recht. Die Vergangenheit hat im Rahmen der EU gezeigt, dass Sanktionen durch die Politik kaum durchgesetzt werden können (Konrad/Jochimsen 2006: 23).

In der Haftungsfrage innerhalb der Europäischen Union kristallisieren sich immer stärker Parallelen zur deutschen Situation heraus. Von dem dreifachen Nein – kein Bailout, keine Insolvenz und keine Transferunion – ist keine Rede mehr. Die Rettungsmechanismen EFSF und EFSM spannen einen Schirm über finanziell in Not geratene Mitgliedsstaaten des Euroraums – finanziert von der Bevölkerung der Staatengemeinschaft. Die Haftung für die finanzierenden Länder des Rettungsschirmes ist zwar – anders als im innerdeutschen System – begrenzt, die Entlastung für das verschuldete Land aber zumindest ähnlich.

Es zeigt sich: Wesentliche Merkmale der vom Stabilitätsrat vorgenommenen Haushaltsüberwachung erfüllt auch die durch den Ecofin-Rat vorgenommene Überwachung. Zwar gibt es hier andere Mehrheitsanforderungen bei den Abstimmungen, doch ist auch eine Haushaltsanalyse implementiert, die Kennziffern anhand von Schwellenwerten bewertet. Bei der Prüfung durch den Ecofin-Rat werden aber nicht „weiche“ Durchschnittsbetrachtungen, sondern absolute Grenzen im Verhältnis zum BIP herangezogen. Zudem verfügt der Ecofin-Rat über Sanktionsmöglichkeiten.

Ein Blick auf die Staatsfinanzen im Euroraum zeigt, dass die Haushaltsüberwachung den Anstieg der Staatsverschuldung nicht verhindern konnte. Die Einrichtung einer Überwachungsinstitution ist somit noch keine hinreichende Bedingung für nachhaltige Staatsfinanzen. Auch der Stabilitätsrat in Deutschland muss sich noch beweisen, die ersten Schritte der Konsolidierungshilfelande sind nicht gerade ermutigend, bei anderen Ländern – wie zum Beispiel Nordrhein-Westfalen – entfalten die Aktivitäten des Stabilitätsrats noch überhaupt keine Wirkung.

5. Fazit

Noch bevor im Laufe des Jahres 2009 das ganze Ausmaß der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die öffentlichen Haushalte sichtbar wurde, hat sich der Gesetzgeber in Deutschland für eine Verschärfung der nationalen Verschuldungsgrenzen entschieden. Im Wesentlichen wurden dabei die Vorschläge der Föderalismuskommission II für strengere Schuldenregeln für den Bund und die Länder umgesetzt. Die seit August 2009 im Grundgesetz verankerten neuen Vorgaben verpflichten den Bund ab 2016 und die Länder ab 2020, in konjunkturellen Normalzeiten ausgeglichene Haushalte zu erzielen. Für einige Länder stellt die Umsetzung der neuen Vorgaben eine erhebliche Herausforderung dar.

Die hier vorgelegte Studie hat sich mit der Frage beschäftigt, inwiefern die derzeit zum Teil noch hohen strukturellen Defizite einiger Länder einen „Sprengsatz“ darstellen, der noch zu erheblichen Problemen führen kann. Auch wurde die Frage

Sprensatz Länderhaushalte

diskutiert, ob der neu konzipierte Stabilitätsrat mit seiner Vorgehensweise bei der Steuerung und Überwachung der Länderhaushalte als erfolversprechende institutionelle Verbesserung bewertet werden kann.

Die zentralen Ergebnisse der Studie lassen sich in den folgenden Aussagen zusammenfassen:

- (1) Grundsätzlich ist eine institutionalisierte, standardisierte Haushaltsüberwachung, wie sie vom Stabilitätsrat vorgenommen wird, zu begrüßen. Es ist im Wesentlichen ein wichtiger Schritt hin zu einer stärkeren institutionellen Absicherung einer effektiven Verschuldungsbegrenzung in Deutschland.
- (2) Der Stabilitätsrat hat bereits mit seinen bisherigen Handlungen für eine höhere Transparenz gesorgt. Die geplanten weiteren Maßnahmen, vor allem die geplante Anwendung des „Schalenkonzeptes“ durch das Statistische Bundesamt bei der Erfassung der Haushaltsdaten, werden die Vergleichbarkeit der Haushaltslagen der Länder noch weiter verbessern und eine effizientere Haushaltsanalyse ermöglichen.
- (3) Die derzeit für alle Länder vom Stabilitätsrat angewendete Kennziffernanalyse kann nicht überzeugen, weil bei der zentralen Kennziffer „struktureller Finanzierungssaldo“ de facto keine Trennung der Konjunktur- und der Strukturkomponente des Defizits vorgenommen wird.
- (4) Bei allen vier Kennziffern sind die genutzten Schwellenwerte nicht aussagekräftig; die Orientierung an Länderdurchschnitten führt zu einer Fehleinschätzung der tatsächlichen Konsolidierungserfordernisse. Wenn man alle Kennziffern in der Übergangszeit bis 2020 weiterhin zur Haushaltsanalyse nutzen will, sollten zumindest feste Schwellenwerte vorgegeben werden, wie sie etwa bei der Überwachung der Mitgliedsstaaten des Euroraums durch den Ecofin-Rat angewendet werden.
- (5) Der Stabilitätsrat sollte mit effektiven Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Ländern ausgestattet werden, die ihre Haushaltssituation nicht im erforderlichen Ausmaß verbessern. Zwar vereinbart der Stabilitätsrat mit den Ländern, denen eine Haushaltsnotlage droht, ein Sanierungsprogramm und überwacht auch dessen Umsetzung. Allerdings bleiben Zielverfehlungen ohne Folgen, da der Stabilitätsrat mit seinen aktuell verfügbaren Instrumenten lediglich ermahnen und neue Sanierungsprogramme ansetzen kann.

- (6) Zur Ermittlung der strukturellen Defizite sollte möglichst rasch das vom RWI konzipierte Aggregierte Quotierungsverfahren verwendet werden. Dass dieses Verfahren in der Haushaltsüberwachung der Länder eingesetzt werden kann, zeigt der Stabilitätsrat bereits: Bei der Überwachung der Konsolidierungsverpflichtungen der Konsolidierungshilfelande wird bereits ein Verfahren angewendet, das von geringfügigen Ergänzungen abgesehen dem Aggregierten Quotierungsverfahren entspricht. Den Vorgaben der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse folgend sollte bei der vom Stabilitätsrat durchgeführten Kennziffernanalyse der Abbau des strukturellen Defizits im Mittelpunkt stehen. Wird bis zum Ende des Jahrzehnts der Abbau des strukturellen Defizits erreicht, können auch die anderen drei verwendeten Kennziffern nur eine positive Entwicklung der Haushalte anzeigen.
- (7) Unter Anwendung des Aggregierten Quotierungsverfahrens kann offengelegt werden, dass einige Länder im Jahr 2010 eine erhebliche strukturelle Unterfinanzierung ihrer Haushalte aufweisen: Immerhin beläuft sich der Konsolidierungsbedarf – bezogen auf das Niveau des Jahres 2010 – in Bremen auf 25,6%, im Saarland auf 20,9%, in Schleswig-Holstein auf 12,5%, in Rheinland-Pfalz auf 10,2% und in Nordrhein-Westfalen auf 7,8% der bereinigten Ausgaben.
- (8) Der Stabilitätsrat sieht im Jahr 2010 nur bei den Ländern Bremen und Saarland bei der strukturellen Haushaltssituation (Kennziffer: struktureller Finanzierungssaldo) ernsthafte Probleme: Damit wurden die beiden größten Ausreißer als auffällig eingestuft. Der Haushalt der Hansestadt Bremen war mit ca. 1 700 € je Einwohner deutlich unterfinanziert; das Saarland hatte ein Ausgabenniveau, das zu einer Finanzierungslücke von ca. 800 € je Einwohner führte. Obwohl der Stabilitätsrat für Nordrhein-Westfalen in seinen Berechnungen für das Jahr 2010 noch von einer Nettoneuverschuldung von 6,5 Mrd. € ausging, wurde die zugehörige Kennziffer nicht als auffällig bewertet. Der Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen hat wenige Monate später diese Neuverschuldung allerdings für verfassungswidrig erklärt. Das Land sah sich gezwungen, sie nachträglich zu reduzieren (Finanzministerium NRW 2011). Das Problem der Kennziffernanalyse des Stabilitätsrats wird dabei deutlich: Derzeit werden lediglich extreme Abweichler erkannt, während andere, ebenfalls deutlich unterfinanzierte Länder, nicht identifiziert werden.
- (9) In ihren Planungen für das Haushaltsjahr 2011 haben lediglich das Saarland und Sachsen angemessene Schritte in Richtung Konsolidierung vorgesehen, in allen anderen Ländern ist ein erster Schritt einer linearen Rückführung der

Sprengsatz Länderhaushalte

strukturellen Defizite nicht erkennbar. Im Gegenteil: 13 Länder haben in ihren Planungen für das Haushaltsjahr 2011 ihr strukturelles Defizit sogar erhöht. (Im Haushaltsvollzug werden sich zwar in allen Ländern auf Grund der im Vergleich zu den Planungen deutlich höheren Steuereinnahmen die Defizite vermindern, für eine Bewertung von Schritten eines „fiktiven“ Abbaupfades für die jeweiligen Defizite sind jedoch die Haushaltsplanungen maßgeblich.)

- (10) Trotz des in einigen Ländern hohen Konsolidierungsbedarfs bieten die neue Verschuldungsbegrenzung und die Einrichtung des Stabilitätsrates für die Länder Chancen, ihre Haushaltsprobleme bis zum Ende des Jahrzehnts in den Griff zu bekommen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Länder ihre Haushalte tatsächlich qualitativ konsolidieren. Je später sie damit beginnen, desto schwieriger wird es, die Schuldenbremse einzuhalten.

Literaturverzeichnis

Bundesverfassungsgerichtsurteil zum bundesstaatlichen Finanzausgleich BVerfGE 86, 148 - Finanzausgleich II.

D'Auria, F., C. Denis, K. Havik, K. Mc Morrow, C. Planas, R. Raciborski, W. Roger and A. Rossi (2010), The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps. European Commission, Economic Papers 420, Brüssel.

Destatis – Statistisches Bundesamt (2011), Fachserie 14 Reihe 5, Finanzen und Steuern, Schulden der öffentlichen Haushalte. Wiesbaden.

Der Senat von Berlin (2011). Statusbericht über die Haushaltslage 2011. Berlin.

Deutsche Bundesbank (2011), Die Schuldenbremse in Deutschland – Wesentliche Inhalte und deren Umsetzung. Monatsbericht Oktober 2011. Frankfurt am Main.

Europäisches Parlament (2011), Parlament gibt künftigen Economic Governance-Plänen grünes Licht – Plenartagung. Pressemitteilung. Brüssel.

EU-Commission (2011a), Economic Forecast, Spring 2011.

EU-Commission (2011b), Economic Forecast, Autumn 2011.

FGZ Forschungszentrum Generationenverträge (2011), Von der Vergangenheit eingeholt – Pensionslawinen erreichen die Länderhaushalte. In: FGZ aktuell (10). Freiburg.

Finanzministerium NRW (2011), NRW bucht Vorsorge im Etat 2010 zurück. Internet: www.fm.nrw.de/presse/2011_03_22_VGH_Urteil_HH.php.

Gebhardt, H. (2009), Finanzpolitik. Frankfurt School of Finance & Management (Hrsg.), Studienwerk Volkswirtschaft. Frankfurt am Main.

Girouard, N. und C. André (2005), Measuring Cyclically-Adjusted Balances for OECD Countries. OECD Working Paper Nr. 434.

Kitterer, W. (2006), Haushaltsnotlagenindikatoren und ihre Bedeutung für Haushaltsnotlagenverfahren. In: Konrad, K. und B. Jochimsen (Hrsg.), Finanzkrise im Bundesstaat. Frankfurt am Main.

Konrad, K. und B. Jochimsen (2006), Anreize statt Haushaltsnotlagen. In: Konrad, K. und B. Jochimsen (Hrsg.), Finanzkrise im Bundesstaat. Frankfurt am Main.

Korioth, S. (2006), Haushaltsnotlagen von Bundesländern - rechtliche Kriterien und Folgen sowie Möglichkeiten der Vermeidung. In: Konrad, K. und B. Jochimsen (Hrsg.), Finanzkrise im Bundesstaat. Frankfurt am Main.

Landtag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2011), Gesetz zur Änderung der Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen (Artikel 83). Landtags-Drs. 15/1068. Düsseldorf.

RWI (2004), Entwicklung eines Nachhaltigkeitskonzepts für den Landeshaushalt NRW, Forschungsvorhaben im Auftrag des Finanzministeriums des Landes Nordrhein-Westfalen, Projektbericht, Essen.

RWI (2010), Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Essen.

Sprengsatz Länderhaushalte

Stabilitätsrat (2010a), TOP 2 der Beschlüsse der konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28. April 2010, Berlin.

Stabilitätsrat (2010b), Pressemitteilung zur 2. Sitzung des Stabilitätsrates am 15. Oktober 2010, Berlin.

Stabilitätsrat (2010c), TOP 3 der Beschlüsse der konstituierenden Sitzung des Stabilitätsrates am 28. April 2010, Berlin.

Stabilitätsrat (2011a), TOP 2 der 3. Sitzung des Stabilitätsrates am 23. Mai 2011, Berlin.

Stabilitätsrat (2011b), TOP 3 der 3. Sitzung des Stabilitätsrates am 23. Mai 2011, Berlin.

Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2007), Statistische Monatshefte (3). Bad Ems.

SVR - Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), Verantwortung für Europa wahrnehmen. Jahresgutachten 2011/12. Wiesbaden.

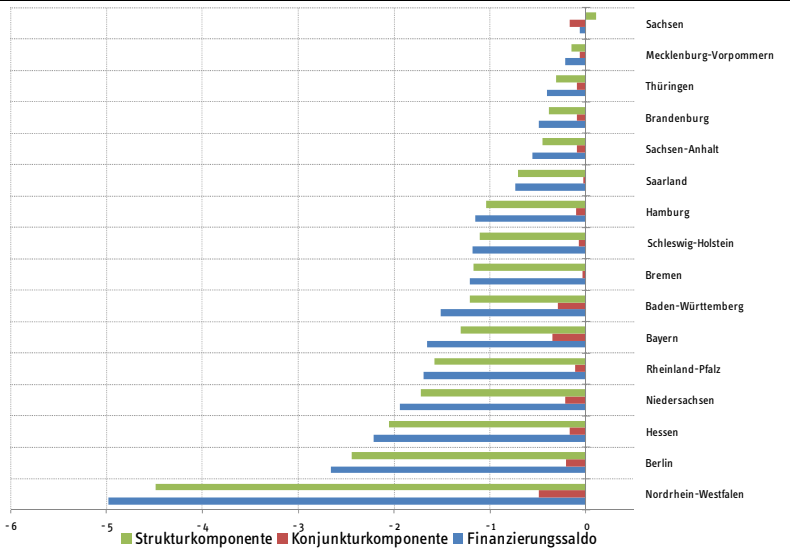
Van Deuverden, K. und S. Freye (2010), Schuldenbremse: Bisherige Beschlüsse stellen Schuldenbremse infrage, Wirtschaft im Wandel 9: 438-447.

Anhang

Schaubild A.1

Finanzierungssalden der Länder

2011; in Mrd. €



Quelle: Angaben der Länderfinanzministerien, eigene Berechnungen. – Bei den Stadtstaaten einschließlich der kommunalen Konjunkturkomponente.

Tabelle A.1

Konsolidierungshilfen

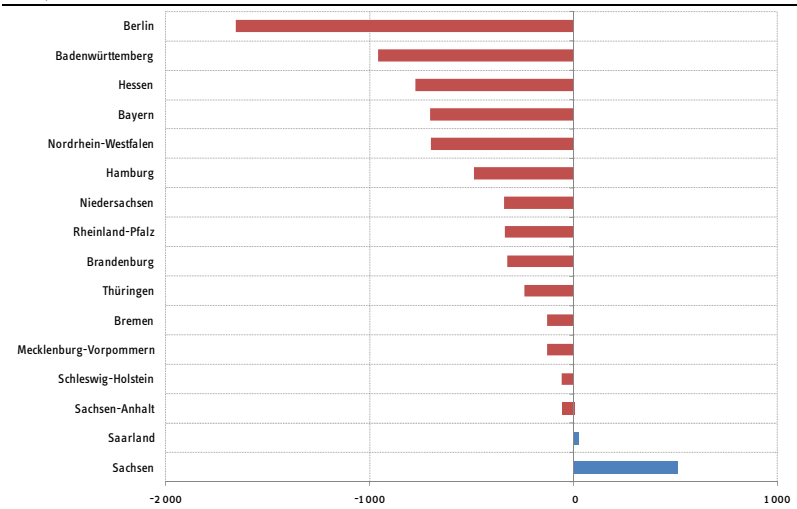
in Mio. €; 2011-2019

Berlin	80
Bremen	300
Saarland	260
Sachsen-Anhalt	80
Schleswig-Holstein	80

Quelle: Art. 143d Abs. 2 GG und §1 Abs. 2 Konsolidierungshilfengesetz, eigene Darstellung.

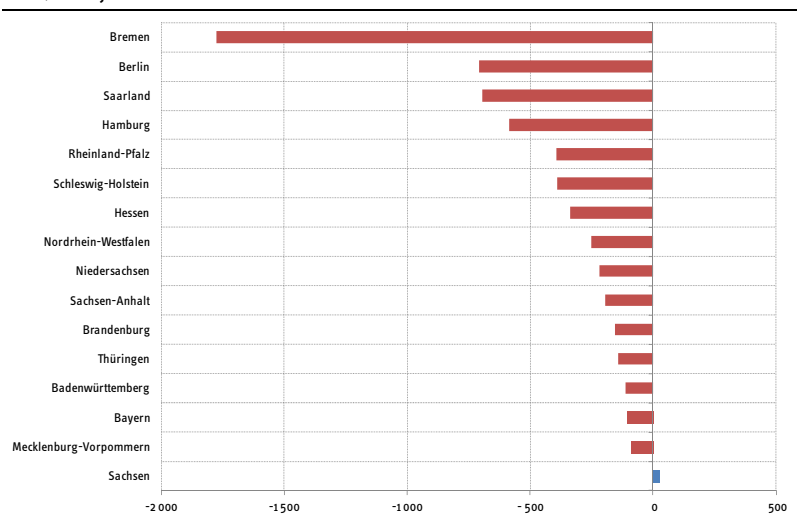
Sprengsatz Länderhaushalte

Schaubild A.2
Abweichung vom „Konsolidierungspfad“
 2011; in Mio. €



Quelle: Angaben der Länderfinanzministerien, eigene Berechnungen.

Schaubild A.3
Struktureller Finanzierungssaldo
 2011; in € je Einwohner



Quelle: Angaben der Länderfinanzministerien, eigene Berechnungen.