ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer; Matz, Florian; Schmidt, Christoph M.

Article — Digitized Version

Länderverschuldung: Hoher Konsolidierungsbedarf, unzureichende Konsolidierungsbemühungen

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Provided in Cooperation with:
RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Gebhardt, Heinz; Kambeck, Rainer; Matz, Florian; Schmidt, Christoph M. (2012) : Länderverschuldung: Hoher Konsolidierungsbedarf, unzureichende Konsolidierungsbemühungen, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, ISSN 0721-3808, Lucius & Lucius, Stuttgart, Vol. 61, Iss. 2, pp. 214-231

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/126140

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik (Lucius & Lucius, Stuttgart) Jg. 61 (2012) Heft 2, S. 214 – 231

Heinz Gebhardt[*], *Rainer Kambeck*[**], *Florian Matz*[***] *und Christoph M. Schmidt*[****]

Länderverschuldung: Hoher Konsolidierungsbedarf, unzureichende Konsolidierungsbemühungen[1]

Abstract

In a bold legislative move, in 2009 Germany introduced a fundamental reform of the government borrowing rules which are specified in its constitution. In particular, state governments will be required to provide a balanced budget, abstracting from cyclical fluctuations, starting in the year 2020. A fundamental requirement for the practical implementation of such a rule is the unequivocal decomposition of the actual budget surplus or deficit into derived structural and cyclical components. This paper uses an approach designed to identify cyclical components which tend to average out over time, and calculates the corresponding current structural deficits of all 16 federal states. We find that, at the time being, only two federal states have exerted sufficient effort to reduce their structural deficits to an extent which would be fully compatible with the objective of adhering to the constitutional rules at the end of this decade.

JEL Classification: H61, H62, H72, H74.

* Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Hohenzollernstraße 1-3, 45128 Essen, Tel.: (0201) 8149-251, E-Mail: heinz.gebhardt@rwi-essen.de.

** Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Hohenzollernstraße 1-3, 45128 Essen, Tel.: (0201) 8149-235, E-Mail: rainer.kambeck@rwi-essen.de.

*** Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Hohenzollernstraße 1-3, 45128 Essen, Tel.: (0201) 8149-285, E-Mail: florian.matz@rwi-essen.de.

**** Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI), Hohenzollernstraße 1-3, 45128 Essen und Ruhr Universität Bochum, Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik und angewandte Ökonometrie, Universitätsstraße 150, 44801 Bochum, Tel.: (0201) 8149-227, E-Mail: schmidt@rwi-essen.de.

1 Dieser Beitrag beruht auf dem RWI-Projektbericht (2011) „Sprengsatz Länderhaushalte – Wege zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik: Was taugt der Stabilitätsrat? Taugt er als Vorbild für Europa?“, durchgeführt im Auftrag von DIE JUNGEN UNTERNEHMER – BJU. Ein besonderer Dank gilt den zuständigen Mitarbeitern/innen in den Länderfinanzministerien für die schnelle und unbürokratische Zurverfügungstellung der erbetenen Haushaltsdaten.

I. Einleitung

In Folge der sich in der zweiten Jahreshälfte 2008 zuspitzenden Immobilienmarkt- und Bankenkrise, aus der sich dann eine Krise der internationalen Finanzmärkte mit weitreichenden negativen Auswirkungen auf die Realwirtschaft entwickelte, entstanden erhebliche Belastungen für die öffentlichen Haushalte. Zwar sind diese Belastungen nicht die alleinige Ursache für die sich seit Ende 2009 abzeichnende Staatsschuldenkrise, sie haben aber über Jahre angestaute Fehlentwicklungen zugespitzt, die vor allem in einer ausufernden Kreditfinanzierung von öffentlichen Haushalten zu sehen sind. Um den weiteren Anstieg der Staatsschulden zu begrenzen und die kräftig gestiegene Staatsschuldenquote zu senken, hat die Bundesrepublik Deutschland eine Schuldenbremse im Grundgesetz verankert.

Einzuhalten ist von Bund und Ländern der am 1. August 2009 in Kraft getretene Art. 109 GG. Danach müssen der Bund ab dem Jahr 2016 und die Länder ab dem Jahr 2020 ihre Ausgaben grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten finanzieren. Der Bundeshaushalt gilt in einer konjunkturellen Normallage bei einer Neuverschuldung bis zu einer Höhe von 0,35 % des nominalen BIP als ausgeglichen (Art. 115 Abs. 2 GG), die Länder müssen ab dem Jahr 2020 bei konjunktureller Normallage ohne Neuverschuldung auskommen. Konjunkturbedingte Defizite sind weiterhin möglich, jedoch ist eine symmetrische Berücksichtigung positiver und negativer Konjunktureinflüsse ausdrücklich vorgeschrieben. In konjunkturell guten Zeiten müssen also auch – anders als in der Vergangenheit praktiziert – Überschüsse erwirtschaftet werden. Dementsprechend stellt vor allem die notwendige Zerlegung der Nettoneuverschuldung in eine konjunkturelle und eine strukturelle Komponente eine zentrale Neuerung der Haushaltspolitik dar.

Die Umsetzung der Schuldenbremse sowohl beim Bund und erst Recht bei den Ländern steht allerdings noch aus. Zwar hat Deutschland die Wirtschafts- und Finanzkrise bislang gut überstanden und konnte in den Jahren 2010/2011 bei vergleichsweise hohem Wirtschaftswachstum die hochgeschnellten Defizite in den öffentlichen Haushalten zumindest teilweise abbauen. Aber das Verschuldungsproblem in Deutschland ist noch immer vorhanden (*Döhrn et al.*, 2011; GD 2011). Vor allem weisen einige Länder noch hohe strukturelle Defizite auf, deren Abbau bis zum Jahr 2020 in den kommenden Jahren noch umfassende Konsolidierungsmaßnahmen erforderlich macht.

Für den Bund ist die konkrete Umsetzung der Schuldenbremse bis zum Jahr 2016 im neuen Art. 115 GG und 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 und Baden-Württemberg, Bayern, Bremen,

Hamburg, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben die neue Schuldenbegrenzung immerhin in ihre Landeshaushaltsordnung übernommen (Deutsche Bundesbank, 2011: 34–37). Mit Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein erhalten fünf Länder gemäß Art. 143d Abs. 2 GG Konsolidierungshilfen, da für diese Länder eine Einhaltung der neuen Verfassungsvorgaben im Jahr 2020 ansonsten wohl kaum möglich wäre. Als Gegenleistung sind diese Länder bereits seit dem vergangenen Haushaltsjahr zum gleichmäßigen Abbau ihrer strukturellen Defizite verpflichtet. Die Vorgaben dafür stammen vom Stabilitätsrat, dessen Implementierung Teil der grundgesetzlichen Neuregelung ist.

Ziel dieses Beitrags ist es, anhand von aktuell verfügbaren Daten und Informationen die derzeitige Lage der Länderhaushalte darzustellen, die sich daraus für die kommenden Jahre ergebenden Konsolidierungserfordernisse abzuleiten und zu bewerten, ob die Länder auf den notwendigen Konsolidierungskurs eingeschwenkt sind. Wenngleich mit dem Verschuldungsverbot in konjunkturellen Normalzeiten richtigerweise eine einfache Regel im Grundgesetz verankert wurde, bleibt noch die keinesfalls einfach zu lösende Aufgabe, konjunkturell bedingte Auswirkungen auf die Haushalte zu quantifizieren, um damit das strukturelle Defizit bestimmen zu können. Wir zeigen, dass die strukturellen Defizite einiger Länder nach wie vor bedrohlich hoch sind und damit die endgültige Einhaltung der Schuldenbremse ernsthaft gefährdet ist.

In Abschnitt II werden die grundsätzlichen institutionellen Regelungen der Länderfinanzen in Deutschland und deren Anreizwirkungen für eine auf lange Sicht nachhaltige Haushaltspolitik beschrieben, in Abschnitt III diskutieren wir das von uns im Jahr 2010 konzipierte Aggregierte Quotierungsverfahren zur Trennung von strukturellen und konjunkturellen Defiziten auf Länderebene. Auf dieser Basis untersuchen wir in Abschnitt IV, inwieweit die Länder in ihren Haushaltsplanungen für das Jahr 2011 auf den erforderlichen Konsolidierungskurs eingeschwenkt sind. Im abschließenden fünften Abschnitt werden die zentralen Ergebnisse dieses Beitrags zusammengefasst und Anforderungen sowie Handlungsempfehlungen für eine erfolgreiche Umsetzung der Verschuldungsbegrenzung auf Länderebene formuliert.

II. Steuerung und Kontrolle von Länderhaushalten

In einem föderalen System ist eine Abstimmung der Haushalts- und Finanzplanung zwischen den Ebenen erforderlich. Zwar gab es bereits vor dem mit Beginn des Jahres 2010 installierten Stabilitätsrat mit dem Finanzplanungsrat eine Institution, in der die Haushalts- und Finanzplanungen zwischen dem Bund und den Ländern abgestimmt wurden. Diesem Gremium fehlten aber weitergehende Befugnisse bei der Begleitung und der

Steuerung der Länderhaushalte. Der Stabilitätsrat ist hingegen mit deutlich weiter gefassten Befugnissen bei der Haushaltsüberwachung ausgestattet, um eine drohende Haushaltsnotlage frühzeitig erkennen und letztlich verhindern zu können (Artikel 109a GG und § 3 und § 4 Stabilitätsgesetz).

Der Stabilitätsrat überwacht die Länderhaushalte anhand einer Kennziffernanalyse, die zwei Zeiträume umfasst: die „aktuelle Haushaltslage" und die „mittelfristige Finanzplanung". Die aktuelle Haushaltslage erstreckt sich neben dem laufenden Haushaltsjahr auch auf die beiden vorangegangenen Jahre. Die Finanzplanung umfasst die folgenden vier Jahre. Insgesamt wird also ein Zeitraum von sieben Jahren betrachtet. Der Stabilitätsrat arbeitet im Wesentlichen mit bereits gängigen Kennziffern. Die Kennziffern „Schuldenstand" und „Finanzierungssaldo" orientieren sich an den Maastricht-Kriterien. Allerdings berechnet der Stabilitätsrat bei der Analyse der 16 Länderhaushalte keine strukturellen Finanzierungssalden, bei denen die tatsächliche Nachhaltigkeit des Haushaltsgebarens bewertet werden könnte. Eine Ausnahme liegt bei der Überwachung der Haushalte der sog. Konsolidierungshilfeländer (Berlin, Bremen, Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein) vor. Hier wendet der Stabilitätsrat ein Verfahren an, das sich im Wesentlichen an dem Vorschlag orientiert, den das RWI im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erarbeitet hat (RWI, 2010, s. Abschnitt III.1.).

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 wurden anschließend Sanierungsprogramme für den Zeitraum von 2012 bis 2016 vereinbart. Für dieses Vorgehen hat der Stabilitätsrat bei seiner Sitzung im April 2011 Eckpunkte veröffentlicht (Stabilitätsrat, 2011). Des Weiteren führt der Stabilitätsrat eine „Standardprojektion der mittelfristigen Haushaltsentwicklung" durch (Stabilitätsrat, 2010b). 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. Diese Projektion führt jedoch weder zwangsläufig zu einem strukturell ausgeglichen Haushalt noch berücksichtigt sie die neue Schuldenbremse.

Der Stabilitätsrat verwendet in der Haushaltsüberwachung demnach noch keine ökonomisch überzeugende Definition eines strukturellen Finanzierungssaldos. Ohne die Bestimmung von strukturellen Defiziten kann jedoch nicht beurteilt werden, ob ein Land die Anforderungen der Schuldenbremse erfüllt. Das Problem bei der Ermittlung von strukturellen Finanzierungssalden besteht aber darin, dass sie nicht direkt beobachtbar sind, sondern mit Hilfe eines geeigneten Konjunkturbereinigungsverfahrens und geeigneter Budgetsensitivitäten für die konjunkturreagiblen Steuern der Länder 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, s. Abschnitt 3).

Eine wichtige Funktion 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. Insbesondere die Ausgliederung von Aufgaben aus den Kernhaushalten kann einen 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 dieser Aufgabenerfüllung in den Kernhaushalt ein. Die Kreditfinanzierungsquote, die auf die (um Zahlungen innerhalb der gleichen staatlichen Ebene) 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, mit denen die Kern- und Extrahaushalte und sonstige ausgelagerte öffentliche Einrichtungen berücksichtigt werden („Schalenkonzept") (Stabilitätsrat, 2010a und *Rückner*, 2011).

III. 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, damit die automatischen Stabilisatoren in konjunkturellen Auf- und Abschwungphasen weiterhin uneingeschränkt wirken können. Dies wäre nicht gewährleistet, wenn die Verpflichtung zu ausgeglichenen Haushalten für Bund und Länder unabhängig von der Konjunkturlage gelten würde. Erst wenn das konjunkturelle Defizit quantifiziert wird, lässt sich auch das strukturelle Defizit und damit der von der Schuldenbremse eingeforderte Konsolidierungsbedarf eines Landes identifizieren.

Mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren hat das RWI ein Konzept ausgearbeitet, mit dem die Konjunkturkomponenten der einzelnen Bundesländer quantifiziert und ihre strukturellen Defizite ermittelt werden können (RWI, 2010). Mit diesem Verfahren werden auf Basis der aktuell verfügbaren Daten die konjunkturellen Budgetdefizite der einzelnen Länder für das Jahr 2010 ermittelt und die strukturellen Defizite abgeleitet.

1. Das Aggregierte Quotierungsverfahren

Das vom RWI entwickelte Verfahren ermittelt die strukturellen Defizite bzw. Überschüsse der Länder in drei Schritten (Schaubild 1):

1. Schritt: Die gesamtwirtschaftliche Produktionslücke wird als zyklische Abweichung des BIP vom Produktionspotential mit dem von der EU-Kommission angewandten Produktionsfunktionsansatz geschätzt (*D'Auria et al.*, 2010).
2. Schritt: Um die Reaktion der Ländereinnahmen auf eine Veränderung der im ersten Schritt ermittelten Produktionslücke zu bestimmen, werden Budgetsensitivitäten ermittelt. Hierzu wird für die Einkommen- und Gewinnsteuern sowie die indirekten Steuern auf Elastizitäten zurückgegriffen, die von der OECD berechnet wurden (*Girouard* und *André*, 2005). Die Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit ergibt sich durch Multiplikation der Budgetsensitivität der konjunkturreagiblen Ländersteuern mit der gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke.
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 noch um rein finanzielle – also nicht vermögenswirksame – Transaktionen[2] bereinigten Finanzierungssaldo des jeweiligen Landes ergibt sich das strukturelle Defizit bzw. der strukturelle Überschuss eines Landes.

2. Datenbasis

Die hier verwendeten Haushaltsdaten der Länder basieren auf einer aktuellen Datenabfrage des RWI bei den Ländern im Oktober 2011 zu den Ist-Daten des Haushaltsjahres 2010 und den Plandaten für das Haushaltsjahr 2011 (inklusive der von einigen Ländern vorgenommenen Nachträge). Gegenüber den Plandaten für das Jahr 2011 haben sich im Verlauf des vergangenen Jahres aufgrund der erfreulichen konjunkturellen Situation deutliche Verbesserungen ergeben. Die Produktionslücke wird von der EU-Kommission halbjährlich aktualisiert: Wurde die Produktionslücke noch im Herbst 2010 und im Frühjahr 2011 auf minus 1,1 % veranschlagt, wird in der

[2] So steht beispielsweise einer Darlehensvergabe gleichzeitig ein Forderungserwerb, einer Darlehensrückgabe die Tilgung einer Forderung gegenüber; der Verkauf von Beteiligungsvermögen führt zu einem Kassenzugang, der Kauf von Beteiligungsvermögen zu einem Kassenabgang.

Herbstprojektion sogar von normal ausgelasteten Produktionskapazitäten ausgegangen (EU-Commission, 2011b). Da jedoch die Ist-Daten für das Jahr 2011 auf der Ebene einzelner Länder noch nicht verfügbar sind, wird bei der hier vorgenommenen Schätzung der strukturellen Defizite die im Herbst 2010 bzw. im Frühjahr 2011 von der EU-Kommission veröffentlichte Produktionslücke zugrunde gelegt.

Weil die integrierten Ergebnisse zu den von den Ländern jeweils ausgelagerten Extrahaushalten und sonstigen ausgelagerten öffentlichen Einrichtungen einzeln noch nicht einheitlich für alle Länder verfügbar sind, konzentrieren wir uns im Rahmen der hier durchgeführten vergleichenden Analyse auf die jeweiligen Kernhaushalte.[3] Zudem können einige Haushaltsposten (noch) nicht periodengerecht erfasst werden. So werden z. B. im Saarland im Jahr 2012 Ausgaben aus einem Nebenhaushalt für den Hochschulbau wieder in den Kernhaushalt integriert, gleiches gilt für den Konjunkturstabilisierungsfonds. Prinzipiell wäre es möglich, für das Jahr 2010 auf die vom Stabilitätsrat bereinigten Haushaltsdaten des Jahres 2010 zurückzugreifen, bei denen einige Auslagerungen berücksichtigt sind. Dann hätten aber unterschiedlich abgegrenzte Daten vorgelegen, da für das Jahr 2011 noch keine bereinigten Haushaltsdaten vorliegen. Um eine Verzerrung zu vermeiden, wurde daher darauf verzichtet, für das Jahr 2010 die bereinigten Daten zu verwenden.

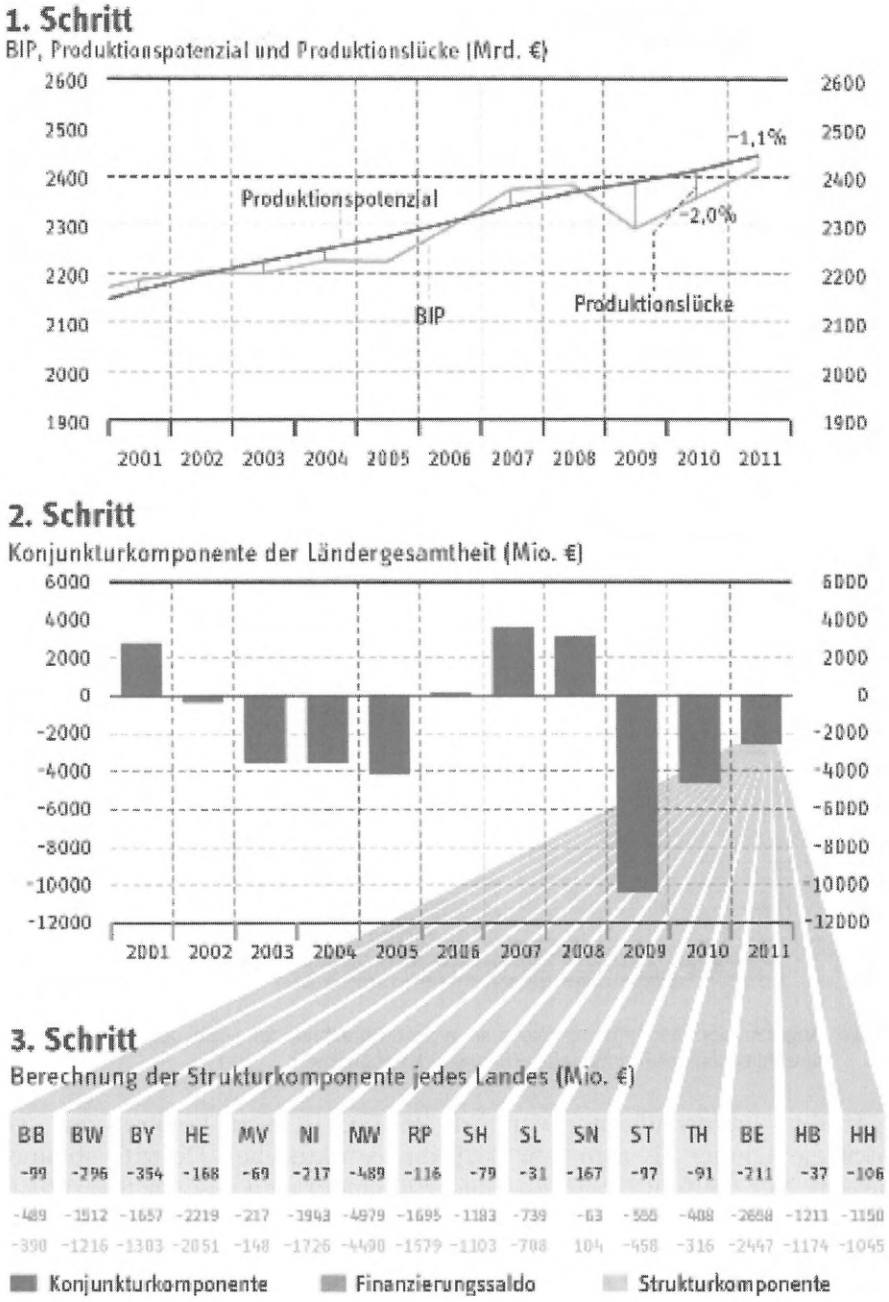
IV. Ergebnisse der empirischen Analyse

1. Konjunkturelle und strukturelle Defizite im Jahr 2010

Die um Konjunktureinflüsse (und um finanzielle Transaktionen) bereinigten Finanzierungssalden zeigen, dass die meisten Länderhaushalte im Jahr 2010 eine erhebliche strukturelle Unterfinanzierung aufwiesen. Bis auf Mecklenburg-Vorpommern, das eine vorhandene Rücklage auflöste, konnte keines der Länder im Jahr 2010 seinen Haushalt ohne Kredite finanzieren. Die Defizite im Jahr 2010 sind zwar zum Teil darauf zurückzuführen, dass das Produktionspotenzial im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise noch unterausgelastet war, wodurch sich erhebliche konjunkturbedingte Belastungen ergaben: Die Konjunkturkomponente belief sich für die Ländergesamtheit immerhin auf 4,4 Mrd. € (Schaubild 1); der überwiegende Teil der gesamten Neuverschuldung der Länder war struktureller Natur (Schaubild 2).

[3] Im umgekehrten Fall, wenn – wie zum Beispiel in Bremen – Länder Sondervermögen auflösen und diese in den Kernhaushalt integrieren, kann es im Vergleich der Daten von 2010 und 2011 zu Strukturbrüchen kommen, die bei einer detaillierten Bewertung des Konsolidierungsbedarfs einzelner Länder und bei der Würdigung der von diesen Ländern ggf. vorgenommenen ersten Konsolidierungsschritte berücksichtigt werden müssen.

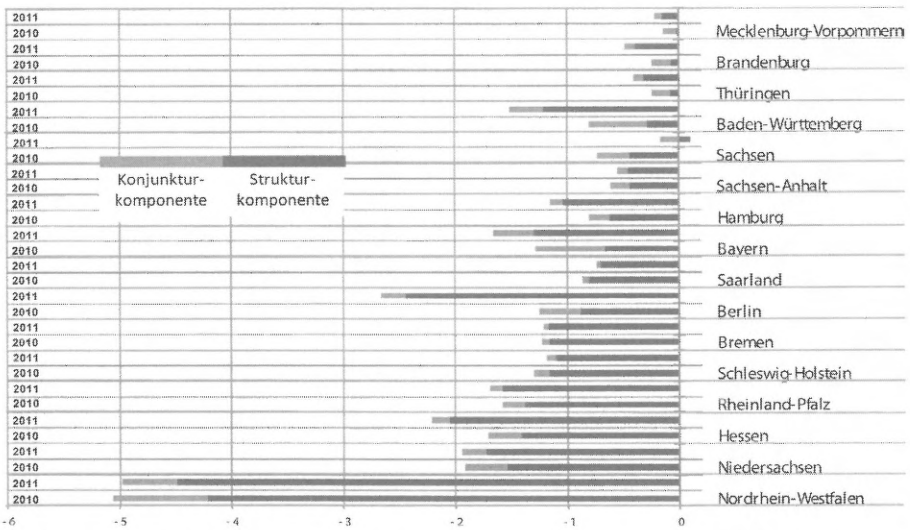
Schaubild 1: Strukturelle und konjunkturelle Defizite der Länder im Jahr 2011



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

Lässt man zunächst die für die Vergleichbarkeit eigentlich erforderliche Berücksichtigung der unterschiedlichen Einwohnerzahl der Länder außer Acht, so ergibt sich folgendes Bild: Nordrhein-Westfalen weist mit über 4,2 Mrd. € 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. Bei Berlin, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen sind dabei die vom Bund geleisteten Sonderbedarfs-Bundesergänzungszuweisungen berücksichtigt und vermindern daher das jeweilige Defizit. Diese Zuweisungen laufen allerdings bis zum Jahr 2019 degressiv aus (§ 11 FAG), weshalb die betroffenen Länder zusätzliche Anstrengungen unternehmen müssen, um ihre Haushalte nachhaltig aufzustellen.

Schaubild 2: Finanzierungssalden der Länder 2010 und 2011 In Mrd. €



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

In der Neuformulierung von Art. 109 GG ist nicht konkretisiert, wie rasch die Länder bis zum Jahr 2020 ihre strukturellen Defizite abbauen müssen. Nur die fünf Konsolidierungshilfeländer sind gesetzlich verpflichtet, ihre Defizite in gleichmäßigen Schritten jährlich um ein Zehntel des Ausgangswertes aus dem Jahr 2010 zu reduzieren (§ 2 KonsHilfG). Weil für die meisten Länder der Abbau ihres strukturellen Defizits mit großen Konsolidierungsanstrengungen verbunden sein wird, sollten die letztlich nötigen Maßnahmen nicht länger aufgeschoben, sondern vielmehr unverzüglich

eingeleitet werden, unabhängig von gesetzlichen Vorgaben. Denn wird der erforderliche Abbau hinausgeschoben, dürfte es zumindest für die Länder mit hohem Konsolidierungsbedarf schwer werden, die Schuldenbremse einzuhalten. Somit hätte es sich auch für diejenigen Länder, die keine Konsolidierungshilfen erhalten, angeboten, ihre strukturellen Defizite – ausgehend vom jeweiligen Startwert im Jahre 2010 – in gleichmäßigen Schritten bis zum Ende des Jahrzehnts abzubauen.

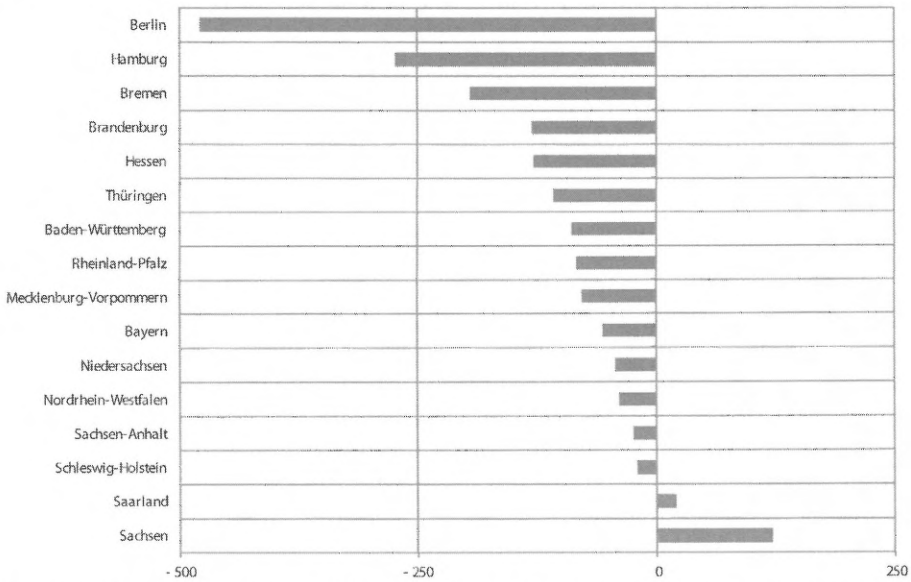
2. Konjunkturelle und strukturelle Defizite im Jahr 2011

Um die eingeleiteten Konsolidierungsbemühungen der Länder im Lichte dieses Arguments bewerten zu können, vergleichen wir im Folgenden die im Haushaltsjahr 2011 geplante Haushaltspolitik mit einer Konsolidierungsstrategie, bei der alle Länder versuchen, ihr strukturelles Defizit in gleichmäßigen Schritten bis zum Jahr 2020 abzubauen. Mit den von den Länderfinanzministerien zur Verfügung gestellten Daten zum Haushalt 2011 wird daher zunächst – ebenfalls mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren – das strukturelle Defizit des Jahres 2011 ermittelt. Die Ergebnisse dieser Berechnungen sind in Schaubild 2 dokumentiert. Dabei zeigt sich eine erhebliche Persistenz in den strukturellen Defiziten der einzelnen Länder, wenngleich sich gegenüber dem Jahr 2010 einige Verschiebungen in der Rangfolge der Länder hinsichtlich ihrer (strukturellen) Defizite ergeben.

Das Augenmerk in diesem Beitrag liegt allerdings auf der Intensität der Konsolidierungsbemühungen der einzelnen Länder, die sich am jeweiligen Ausgangszustand des Jahres 2010 orientieren muss. Als Benchmark für die Bewertung wird dabei ein gleichmäßiger Abbau des im Jahr 2010 vorliegenden strukturellen Defizits in diesem Jahrzehnt formuliert: Wenn das strukturelle Defizit eines Landes in der Planung 2011 um weniger als ein Zehntel reduziert oder sogar noch erhöht wurde, dann erfüllen die aktuellen Bemühungen des betreffenden Landes die Bedingung dieser Benchmark nicht. Um eine quantitative Vergleichbarkeit der Länder zu gewährleisten, werden dabei die Abweichungen pro Einwohner ausgewiesen. Die von Berlin, Bremen, dem Saarland, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein vereinnahmten Konsolidierungshilfen von insgesamt 800 Mio. € werden in dieser Analyse nicht den Einnahmen zugerechnet, da ansonsten der Konsolidierungsbedarf unterzeichnet würde. Diese Hilfen sorgen nicht für einen strukturellen, dauerhaften Haushaltsausgleich, wenngleich sie sich positiv auf die kurzfristige Haushaltssituation auswirken.

Schaubild 3 zeigt, dass sich lediglich das Saarland und Sachsen in ihren Haushaltsplanungen für das Jahr 2011 entschlossen haben, das strukturelle Defizit stärker zu verringern, als es die hier gewählte Referenz verlangt. Auch Schleswig-Holstein plant für das Jahr 2011 eine Rückführung, allerdings von weniger als 10 %. Bei den anderen Ländern ist – legt man ihre Haushaltsplanungen für das Jahr 2011 zugrunde – ein Anstieg ihrer strukturellen Defizite zu erwarten.

Schaubild 3: Abweichung vom Konsolidierungspfad 2011 (in € je Einwohner)



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

Ob die in den Haushaltsplanungen veranschlagte Verbesserung der Haushaltsposition erreicht werden kann, hängt natürlich wesentlich von der wirtschaftlichen Entwicklung ab. Doch gerade wenn die Finanzminister und Finanzsenatoren bei ihren Planungen der erwarteten (Steuer-) Einnahmen realistischen Einschätzungen folgen und nicht von einer „Konsolidierung" durch überhöhte Einnahmeansätze ausgehen, sollten sich die Konsolidierungsanstrengungen deutlich bei der Ausgabenplanung niederschlagen, indem eine enge Begrenzung der geplanten Ausgabensteigerungen den Konsolidierungswillen zum Ausdruck bringt. Dieser Wille war – trotz der oftmals zu vernehmenden politischen Absicht – nicht so stark, wie es eigentlich erforderlich gewesen wäre.

Nach den bisher vorliegenden Informationen zum Steueraufkommen der Länder im Jahr 2011 werden sich in allen Ländern deutliche Verbesserungen der Haushaltslage einstellen. Allerdings hat die gute konjunkturelle Entwicklung in Bezug auf die abzubauenden strukturellen Defizite für die Länder immer zwei Seiten: Einerseits verbessert sich ihre Einnahmesituation und damit auch die Haushaltslage, andererseits vermindert sich per Definition aber auch das konjunkturell zulässige Defizit. Auch wenn angenommen wird, dass die Länder die konjunkturbedingt höheren Steuereinnahmen vollständig zur Reduzierung der Neuverschuldung einsetzten, ändert sich ihr Konsolidierungsbedarf nicht. Der Abbau von strukturellen Defiziten kann schlichtweg nicht über konjunkturelle Mehreinnahmen gelingen, da die in wirtschaftlichen Schwächephasen zulässigen konjunkturellen

Defizite aufgrund der dem Konzept der Schuldenbremse innewohnenden Symmetrie in guten Zeiten durch konjunkturelle Überschüsse wettgemacht werden müssen. Die Konsolidierung der Länderhaushalte erfordert daher Maßnahmen mit langfristigem Charakter, deren weitgehendes Ausbleiben für das Jahr 2011 sich bereits in den Haushaltsplandaten manifestierte.

In der (auf den Haushaltsplandaten beruhenden) Einzelkritik der Länder zeigt sich, dass die Stadtstaaten am stärksten von dem von uns zugrunde gelegten gleichmäßigen Konsolidierungspfad abweichen (Schaubild 3). So hätte Berlin rund 90 Mio. € zum Abbau des strukturellen Defizits leisten müssen. Stattdessen errechnet sich ein von 880 Mio. € im Jahr 2010 auf über 2,4 Mrd. € im Jahr 2011steigendes strukturelles Defizit, da die Haushaltsplanung trotz angenommener Mindereinnahmen von rund 1 Mrd. € ein um 300 Mio. € höheres Ausgabenvolumen zugrunde legt. Bei derart hohen zusätzlichen strukturellen Defiziten helfen die Konsolidierungshilfen in Höhe von 80 Mio. € auch kurzfristig nicht, akzeptable Haushalte aufzustellen. Hamburg weicht vom Konsolidierungsziel zwar ebenfalls weit ab. Grund hierfür sind aber vor allem Zuweisungen zum Hamburger Versorgungsfonds in Höhe von mehreren hundert Millionen Euro. In Bremen ist ebenfalls noch kein Schritt zum Abbau des strukturellen Defizits erkennbar, es wird sich sogar noch vergrößern.

Dass aber bereits in der Haushaltsplanung für das Jahr 2011 ein Weg zur Konsolidierung eingeschlagen werden konnte, zeigt das Saarland. Durch die im Haushaltsjahr 2011 geplanten diskretionären Maßnahmen wurden die Ausgaben gesenkt, so dass ein Rückgang des strukturellen Defizits von über 800 Mio. € im Jahr 2010 auf rund 700 Mio. € im Jahr 2011 erwartet werden konnte. Allerdings hat das Saarland mit nahezu 700 € je Einwohner noch immer den dritthöchsten Konsolidierungsbedarf aller Länder. Sachsen kann als einziges Land einen strukturell ausgeglichenen Haushalt vorweisen. Die Ausgaben wurden gekürzt, so dass Ausfälle bei den Einnahmen – veranschlagt war ein Rückgang von rund 180 Mio. € – überkompensiert werden konnten.

In Schleswig-Holstein konnte das strukturelle Defizit durch eine deutliche Ausgabenkürzung immerhin um 5,1 % verkleinert werden. Durch eine Ausgabenkürzung von rund 200 Mio. € konnte Sachsen-Anhalt einen erwarteten Einnahmerückgang von 175 Mio. € überkompensieren. Das strukturelle Defizit hat sich wegen eines stärkeren Rückgangs der Konjunkturkomponente dennoch erhöht.

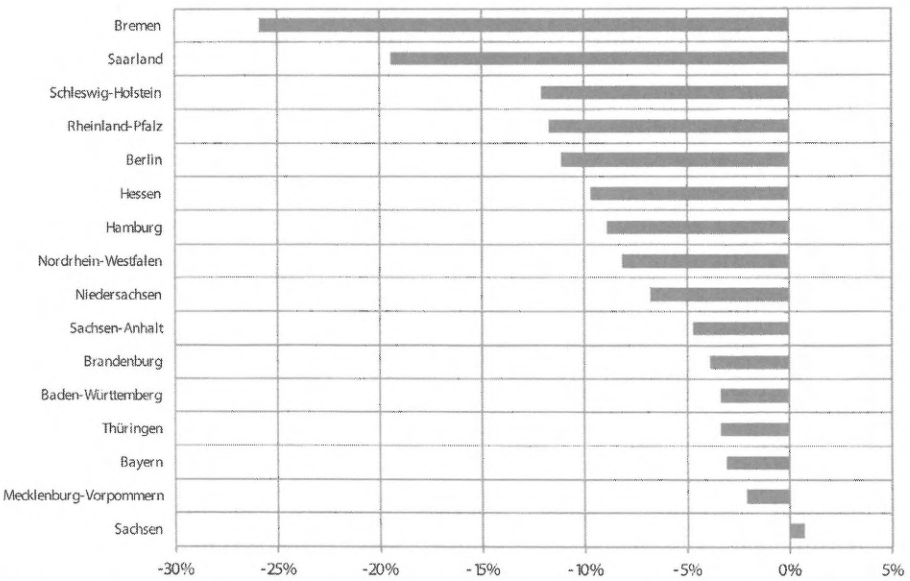
3. Konsolidierungserfordernisse bis 2020

Von einigen Ländern wird der Konsolidierungsbedarf bislang offenbar noch unterschätzt. Er ist jedoch – wie im Folgenden aufgezeigt wird – erheblich. Würden die notwendigen Konsolidierungsmaßnahmen in die Zukunft verschoben, so dass die Rückführung der strukturellen Defizite gemessen an einem gleichmäßigen Abbau zu niedrig ausfällt, dann nähme die gesamte

Schuldenlast der Länder weiterhin kräftig zu. Dies hätte höhere Zinszahlungen zur Folge, die budgetären Haushaltsspielräume würden kleiner. Doch da die Schuldenbremse im Grundgesetz verankert ist, wird die Haushaltskonsolidierung zukünftig zwangsläufig zunehmend an Bedeutung gewinnen. Nordrhein-Westfalen hat beispielsweise eigens ein Effizienzteam gegründet, das Einsparpotenziale aufdecken soll. Auch haben einige Länder, wie beispielsweise das Saarland, Studien erstellen lassen, um die Ausgangssituation ihres Landes im Vergleich zu anderen Ländern darzustellen und mögliche Einsparpotenziale aufzudecken (PWC, 2011).

Um zu verdeutlichen, welche Kraftanstrengung hinter dieser Aufgabe steht und um eine bessere Vergleichbarkeit der Haushaltslagen herzustellen, werden in Schaubild 4 für alle Länder die strukturellen Defizite des Jahres 2010 auf die bereinigten Ausgaben bezogen. Die prekäre Situation einiger Länder wird hier sehr deutlich: Bremen muss bis zum Jahr 2020 seine bereinigten Ausgaben des Jahres 2010 um rund 25 % verringern, im Saarland sind Einsparungen von nahezu 20 % und in Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz und Berlin von über 10 % der bereinigten Ausgaben notwendig. Mit Sachsen-Anhalt, Brandenburg, Baden-Württemberg, Thüringen, Bayern und Mecklenburg-Vorpommern müssen nur sechs Länder Einsparungen von weniger als 5 % ihrer bereinigten Ausgaben des Jahres 2010 erbringen.

Schaubild 4: Strukturelle Finanzierungssalden der Länder 2011 (in Relation zu den bereinigten Ausgaben)



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

Je später die Länder mit der Konsolidierung beginnen, desto schwieriger wird es, diese Aufgabe zu erfüllen. Hätte beispielsweise Bremen bereits im Jahr 2010 mit der Konsolidierung begonnen, hätten Einsparungen von jährlich „lediglich" 2,5 % der damaligen bereinigten Ausgaben gereicht. Bei einem Beginn im Jahr 2011 müssen die bereinigten Ausgaben bereits um jährlich 2,9 % reduziert werden. Unrealistisch sind solche Sparerfolge keinesfalls. Beispielsweise haben das Saarland und Sachsen im Haushaltsjahr 2011 eine Reduktion ihrer bereinigten Ausgaben um rund 5 % bewerkstelligt. Ob jedoch der politische Wille hierzu bei allen Ländern gegeben ist, bleibt abzuwarten.

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 vor allem durch dauerhaft höhere Steuereinnahmen die Länderhaushalte. Dies dürfte jedoch kaum ausreichen, um die vorliegenden Defizite komplett abzubauen. Daher sind zur Haushaltskonsolidierung auch Ausgabeneinsparungen und/oder Abgabenerhöhungen notwendig. Mit Blick auf das Wachstum sind diese beiden Möglichkeiten aber nicht gleichwertig: Geringere Staatsausgaben fördern eher die Wachstumskräfte, wenn bei den Einsparungen im Sinne einer qualitativen Konsolidierung insbesondere bei den konsumtiven Staatsausgaben angesetzt wird. Höhere Abgaben hingegen schwächen tendenziell das Wachstum. Investive, wachstumsfördernde Investitionen sollten von Kürzungen ausgenommen werden.

In konjunkturellen Aufschwungphasen kommt – wie durch unsere Berechnungen eindrucksvoll illustriert wird – der Betrachtung struktureller Defizite eine besondere Bedeutung zu, damit konjunkturbedingte Steuermehreinnahmen, anders als dies in der Vergangenheit vielfach der Fall war, nicht zum Anlass genommen werden, den Konsolidierungskurs zu lockern. Damit die neue Schuldenbremse die Auswirkungen der Konjunktur auf die Länderhaushalte symmetrisch erfasst, müssen die Länder mit konjunkturbedingten Steuermehreinnahmen Rücklagen bilden oder Altlasten tilgen. Erforderlich ist es zudem, dass die Länder und der Bund einen 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).

Der vorliegende Beitrag weist lediglich die explizite Staatsverschuldung der Länder aus. Die Gebietskörperschaften sind aber auch von einer impliziten Staatsverschuldung betroffen. Hierzu zählen anfallende Pensionslasten, für die aber erst ab dem Jahr 1999 Versorgungsrücklagen gebildet werden. Diese werden aber bislang in der Regel nicht durch laufende Einnahmen finanziert, sondern durch Kredite. Die „Nettovorsorge" für die zu erwartenden Belastungen ist deshalb bei weitem zu niedrig. Schätzungen

des Forschungszentrums Generationenverträge veranschlagen den Barwert der Pensionsverpflichtungen der Ländergesamtheit auf rund 810 Mrd. € (FGZ, 2011).

Zudem werden hier – analog zur Vorgehensweise des Stabilitätsrats – nur die Haushalte der Länder betrachtet. Die Haushaltslage der Kommunen wird somit bei den Flächenländern ausgeblendet. Länder und deren Gemeinden sind jedoch ein Verbund. Die Flächenländer sind verpflichtet, ihren Gemeinden eine angemessene Finanzausstattung zu bieten, damit diese die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft regeln können (Art. 28 Abs. 2 GG). Die Länder weisen 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). Die betreffenden Länder statten die Kommunen dafür in der Regel mit höheren Zuweisungen aus.

Werden die Kommunen vom Land nicht im ausreichenden Maße mit Mitteln ausgestattet, besteht die Gefahr, dass sie einen Teil ihrer laufenden Leistungserbringung mit Krediten finanzieren. Hierauf deuten die seit geraumer Zeit kräftig steigenden Kassenkredite hin. Vom Jahr 1990 bis zum Jahr 2010 sind diese ursprünglich lediglich zum Ausgleich kurzfristiger Liquiditätsschwankungen vorgesehenen Kredite von knapp unter 1 Mrd. € auf über 39 Mrd. € gestiegen (Destatis, 2011). Dies birgt für die Länder erhebliche finanzielle Risiken, die den bestehenden Konsolidierungsbedarf noch vergrößern könnten.

V. Fazit

Noch bevor die immensen aus der Finanz- und Wirtschaftskrise resultierenden Haushaltsbelastungen sichtbar wurden, hat der Bundestag am 29. Juli 2009 mit Zustimmung des Bundesrates eine Verschärfung der nationalen Verschuldungsgrenzen beschlossen. Die seit August 2009 im Grundgesetz verankerten Vorgaben verpflichten den Bund ab dem Jahr 2016 und die Länder ab dem Jahr 2020, in konjunkturellen Normalzeiten ihre Haushalte grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. Wenngleich den Ländern ein längerer „Übergangszeitraum" zum Abbau der strukturellen Defizite zugestanden wurde als dem Bund, wird die Umsetzung der neuen Vorgaben für einige Länder eine erhebliche Herausforderung darstellen.

Dieser Beitrag schätzt den sich aus den neuen Vorgaben ergebenden Konsolidierungsbedarf der einzelnen Länder und bewertet ihre aktuellen Haushaltsplanungen im Lichte dieser Aufgabe. Dabei gehen wir davon aus, dass die Länder das bestehende strukturelle Defizit idealerweise in gleichmäßigen Schritten abbauen. Zwar hat der mit den neuen Verschuldungsbe-

grenzungen installierte Stabilitätsrat bereits mit seinen bisherigen Aktivitäten für eine höhere Transparenz bezüglich der Finanzlage der einzelnen Länder gesorgt. Die geplanten weiteren Maßnahmen, vor allem die Anwendung des „Schalenkonzepts", mit dem auch die aus dem Kernhaushalt ausgegliederten Extrahaushalte und sonstigen ausgelagerten öffentlichen Einrichtungen erfasst werden, verbessern die Vergleichbarkeit der Haushaltslagen der Länder und ermöglichen eine effizientere Haushaltsanalyse und -überwachung. Die derzeit für alle Länder vom Stabilitätsrat angewendete Kennziffernanalyse kann jedoch nicht überzeugen, weil bei der zentralen Kennziffer „struktureller Finanzierungssaldo" de facto keine Trennung der Konjunktur- und der Strukturkomponente des Defizits vorgenommen wird.

Zur Ermittlung der strukturellen Finanzierungssalden auf Länderebene könnte etwa 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 Konsolidierungshilfeländer 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.

Der Stabilitätsrat sieht im Jahr 2010 nur bei den Ländern Bremen und Saarland bei der strukturellen Haushaltssituation ernsthafte Probleme: Damit wurden die beiden größten Ausreißer als auffällig eingestuft. Der Haushalt von Bremen war mit rund 1.700 € je Einwohner deutlich unterfinanziert; das Saarland hatte ein Ausgabenniveau, das zu einer Finanzierungslücke von etwa 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. Das Problem der Kennziffernanalyse des Stabilitätsrats wird dabei deutlich: Derzeit werden lediglich extreme Abweichler erkannt, während andere, ebenfalls strukturell deutlich unterfinanzierte Länder nicht identifiziert werden.

Unter Anwendung des Aggregierten Quotierungsverfahrens wurde offengelegt, dass einige Länder im Jahr 2010 eine erhebliche strukturelle Unterfinanzierung ihrer Haushalte aufwiesen: Der sich daraus ergebende Konsolidierungsbedarf betrifft bei einigen Ländern einen erheblichen Teil ihrer bereinigten Ausgaben. Bezogen auf die Ausgaben des Jahres 2010 sind es bei Bremen 25,6 %, dem Saarland 20,9 %, bei Schleswig-Holstein 12,5 %, bei Rheinland-Pfalz 10,2 % und bei Nordrhein-Westfalen 7,8 %.

Gemessen an einem fiktiven, jeweils gleichmäßigen Abbaupfad haben bei den Planungen für das Haushaltsjahr 2011 lediglich das Saarland und Sachsen angemessene Schritte in Richtung Konsolidierung vorgesehen. In allen anderen Ländern ist ein erster Schritt zur linearen Rückführung

der strukturellen Defizite nicht erkennbar. Im Gegenteil: In 13 Ländern ist sogar – legt man die Planungen für die Kernhaushalte des Jahres 2011 zugrunde – mit einem höheren strukturellen Defizit zu rechnen. Im Haushaltsvollzug konnten zwar alle Länder auf Grund der im Vergleich zu den Planungen deutlich höheren Steuereinnahmen die Neuverschuldung reduzieren, die im Sinne der neuen Haushaltsregeln übermäßige strukturelle Verschuldung wurde hierdurch allerdings nicht reduziert.

Wenn die – vor allem hoch verschuldeten – Länder die notwendige Haushaltskonsolidierung weiter aufschieben sollten, besteht die Gefahr, dass der für 2020 festgelegte Haushaltsausgleich nicht erreicht wird. Jedoch dürften sich aufgrund des hohen Konsolidierungsdrucks, der von der neuen Schuldenbremse ausgeht und der Unterstützung des Stabilitätsrats für viele Länder die Chancen verbessern, ihre Haushaltsprobleme bis zum Ende des Jahrzehnts in den Griff zu bekommen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass sie ihre Haushalte tatsächlich qualitativ konsolidieren. Je später sie damit beginnen, desto schwieriger wird es, im Jahr 2020 einen verfassungskonformen Haushalt vorzulegen.

Literatur

D'Auria, Francesca, Cécile Denis, Karel Havik, Kieran Mc Morrow, Christophe Planas, Rafal Raciborski, Werner Roger und Alessandro Rossi (2010), "The production function methodology for calculating potential growth rates and output gaps", European Commission, Economic Papers 420, Brüssel.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2011), „Ergebnisse der 138. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen" ".

Download:http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_54/DE/Presse/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2011/05/20110512___20PMSteuerschaetzung.html

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

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

Döhrn, Roland, Philipp an de Meulen, György Barabas, Heinz Gebhardt, Tobias Kitlinski, Martin Micheli, Torsten Schmidt, Simeon Vosen und Lina Zimmermann (2011), „Die wirtschaftliche Entwicklung im Inland: Zunehmende Risiken für die Konjunktur", RWI Konjunkturberichte 62 (2),S. 41–88, Essen.

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.

GD – Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2011), „Europäische Schuldenkrise belastet deutsche Konjunktur", Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2011, München.

Girouard, Nathalie und Christophe André (2005), „Measuring cyclically-adjusted budget balances for OECD Countries", OECD Economics Department Working Paper Nr. 434.

PWC (2011), „Analyseergebnisse aus der Haushaltsstrukturkommission des Saarlandes -Konsolidierungspotentiale im Ländervergleich". Download: http://www.pwc.de/de_DE/de/ offentliche-unternehmen/assets/Bericht_Saarland.pdf.

Rückner, C. (2011), „Integration in den Finanz- und Personalstatistiken. Auf dem Weg zum finanzstatistischen Gesamtbild". *Wirtschaft und Statistik*, Nov. 2011, S. 1104–1110.

RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2010), „Ermittlung der Konjunkturkomponenten für die Länderhaushalte zur Umsetzung der in der Föderalismuskommission II vereinbarten Verschuldungsbegrenzung", Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen, Essen.

RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2011), „Sprengsatz Länderhaushalte – Wege zu einer nachhaltigen Haushaltspolitik: Was taugt der Stabilitätsrat? Taugt er als Vorbild für Europa?", Gutachten im Auftrag von DIE JUNGEN UNTERNEHMER – BJU, Essen.

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

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

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

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

Elke Wagner

Der Arzt und seine Kritiker

Zum Strukturwandel medizinkritischer Öffentlichkeiten am Beispiel klinischer Ethik-Komitees

Qualitative Soziologie Bd. 14

2011. VII/293 S., kt. € 46,-. ISBN 978-3-8282-0551-2

Die Kritik am Arzt ist so alt wie die Medizin. Doch haben sich die Plausibilitäten des Kritischen gewandelt. Elke Wagner zeigt in ihrer Studie, wie sich im Fall der Medizin Formen des Kritischen einstellen, die sich nicht mehr länger auf den bürgerlichen Meinungsstreit begrenzen lassen, den Habermas in seiner Öffentlichkeitssoziologie vorgestellt hat.

Die Studie erarbeitet historisch und anhand aktueller medizinkritischer Debatten einen instruktiven Blick auf die Diskussion um den Arzt und die medizinische Entscheidungsfindung. Im Fokus stehen klinische Ethik-Komitees, Forschungs-Ethikkommissionen des Arzneimittelgesetzes und Lebendspendekommissionen des Transplantationsgesetzes. Elke Wagner zeigt, wie der Mediziner der Gegenwart zwar nach wie vor als Experte seines professionellen Handelns erhalten bleibt, dabei aber zunehmend mit einem kritischen Publikum konfrontiert wird, auf das er sich einzustellen hat. Neben der medizinischen Praxis werden im Krankenhaus ethische Praxen sichtbar, die das einst allein herrschende professionelle Handeln des Arztes ergänzen und die Medizin nun auf ihren eigentlichen Kern reduzieren: das Heilen von Krankheiten.

Inhaltsübersicht

I Methodologische Vorüberlegungen: Topologie der Uneigentlichkeit

II Zur Genese medizinkritischer Öffentlichkeiten

1. Medizinische Tugendethik in der vorbürgerlichen Welt
2. Innermedizinischer Schulenstreit im 19. Jahrhundert
3. Außermedizinische Kritik am Arzt im späten 19. und frühen 20. Jh.
4. Die Weltöffentlichkeit der Nürnberger Prozesse
5. Der Aufstand der Laien: Patientenrechtsbewegungen im späten 20. Jh.

III Transformation von Innen: Öffentlichkeit und Organisation

1. Die Entwicklung des bioethischen Diskurses in den USA
2. Der medizinethische Diskurs in der BRD am Beispiel klinischer Ethik-Komitees

IV Die Medizin und ihr Publikum

1. Asymmetrische Erzeugung des Öffentlichen
2. Strukturwandel des Öffentlichen: Die Abkehr vom Meinungsstreit
3. Ethik als funktionale Leerformel
4. Folgewirkungen des Öffentlichen für den Mediziner und das Krankenhaus

LUCIUS & LUCIUS Stuttgart