

Gebhardt, Heinz

Article

Haushaltskonsolidierung in den meisten Bundesländern weit vorangeschritten

RWI Konjunkturberichte

Provided in Cooperation with:

RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen

Suggested Citation: Gebhardt, Heinz (2016) : Haushaltskonsolidierung in den meisten Bundesländern weit vorangeschritten, RWI Konjunkturberichte, ISSN 1861-6305, RWI - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, Vol. 67, Iss. 4, pp. 33-48

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/156190>

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.

Heinz Gebhardt

Haushaltskonsolidierung in den meisten Bundesländern weit vorangeschritten¹

Zusammenfassung: Die Finanzlage der deutschen Länder, die sich im Gefolge der Finanz- und Wirtschaftskrise erheblich verschlechtert hatte, hat sich in den vergangenen Jahren aufgrund sehr günstiger gesamt- und finanzwirtschaftlicher Rahmenbedingungen merklich entspannt. Im Jahr 2015 konnten immerhin 14 Länder strukturell überschüssige oder annähernd ausgeglichene Haushalte erzielen. Erheblicher Konsolidierungsbedarf besteht hingegen weiterhin im Saarland und in Bremen, die trotz verbesserter Finanzlage nach wie vor strukturelle Fehlbeträge aufweisen. Aber auch die anderen Länder sind gefordert, Ausgabendisziplin zu wahren, um dauerhaft eine nachhaltige Finanzen sicherzustellen. Denn ihre derzeit gute Finanzlage ist zum Teil dem historisch niedrigen Zinsniveau zu verdanken, das ihnen spürbare Ersparnisse bei der Refinanzierung auslaufender Kredite ermöglichte; mit dauerhaft niedrigen Zinsen können die Länder aber keineswegs rechnen.

Abstract: The financial situation of Germany's federal states (Länder), which had dramatically worsened as a result of the financial and economic crisis, has significantly improved in the recent years, as the economic and financial conditions were very favorable. In 2015, fourteen states already achieved an approximately balanced budget or a structural surplus. Only Saarland and Bremen still had high structural deficits, even though their fiscal positions significantly improved over the past six years. In order to achieve a structurally balanced budget, these two states still face major fiscal challenges. To guarantee a sustainable fiscal position in future, the other states are also required to operate economically because their current good financial position is partly owed to the historically low interest rate level, which allowed them to make significant savings in the refinancing of expiring loans; by no means, the states can expect that the interest rates will be permanently low.

¹ Der Verfasser dankt Alexander Malec für die Aufbereitung des Datenmaterials und Roland Döhrn für kritische Hinweise zu früheren Fassungen dieses Beitrags. Korrespondenzadresse heinz.gebhardt@rwi-essen.de.

Konsolidierungsfortschritte der Länder

Um die Tragfähigkeit der Staatsfinanzen zu sichern und künftigen Generationen nicht übermäßige Finanzierungslasten aufzubürden, wurde im Jahr 2009 eine neue Schuldenregel („Schuldenbremse“) im Grundgesetz verankert. Diese verpflichtet die Länder dazu, ihre Haushalte ab dem Jahr 2020 bei einer konjunkturellen Normallage grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen (Art. 109 Abs. 3 GG). Das Gebot des Haushaltsausgleichs bezieht sich auf den strukturellen, um konjunkturelle und den Saldo der rein finanziellen, also nicht vermögenswirksamen Transaktionen bereinigten Haushalt. Konjunkturbedingte Defizite sind in konjunkturellen Schwächephasen weiterhin zulässig, damit die automatischen Stabilisatoren uneingeschränkt wirken können. Die in Jahren mit negativer Produktionslücke hingenommenen Fehlbeträge müssen aber in konjunkturell guten Zeiten mit positiver Produktionslücke durch konjunkturbedingte Mehreinnahmen ausgeglichen werden, damit die Haushalte – den Intentionen der Schuldenbremse entsprechend – über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen sind.

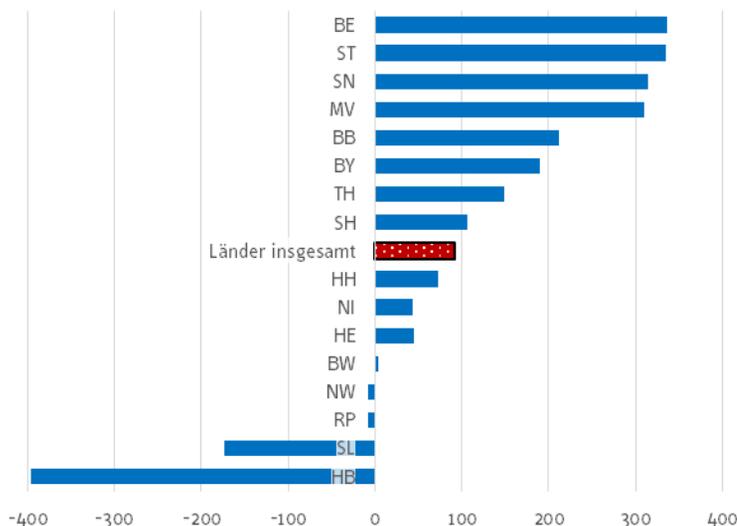
Auch wenn mit dem Verschuldungsverbot in konjunkturellen Normaljahren richtigerweise eine allgemein nachvollziehbare Regel im Grundgesetz verankert wurde, ist die Anwendung der Regel in der Praxis nicht einfach. Es bleibt nämlich das Problem, die Auswirkungen der Konjunktur auf die Länderhaushalte mit Hilfe eines geeigneten Konjunkturbereinigungsverfahrens und geeigneter Budgetsensitivitäten zu quantifizieren und die strukturellen Finanzierungssalden der Länder abzuleiten. Grundlage der folgenden Berechnungen bilden der von der Europäischen Kommission angewandte Produktionsfunktionsansatz (D’Auria et al. 2010; Mourre et al. 2013; Mourre et al. 2014) und das vom RWI konzipierte Aggregierte Quotierungsverfahren (RWI 2010; Gebhardt et al. 2012).

Die empirische Basis dieser Analyse bilden – wie bei Gebhardt/Möhring (2013) – die erweiterten Kassenstatistiken, in denen seit dem Berichtsjahr 2011 mit der Einführung des so genannten Schalenkonzepts alle dem Staatssektor zuzurechnenden Einheiten erfasst werden (Rückner 2011). Damit beschränkt sich die Analyse nicht auf die Kernhaushalte, sondern bezieht auch die ausgegliederten Extrahaushalte ein, da nur eine solch umfassende Sichtweise Aufschluss über die tatsächlichen Konsolidierungserfordernisse gibt.

1. Deutliche Besserung der Länderfinanzen seit 2010

Die Finanzlage der Länder, die sich im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise erheblich verschlechtert hatte, hat sich in den vergangenen Jahren schrittweise entspannt. Dazu trugen neben den Konsolidierungsanstrengungen die konjunkturbedingt kräftig expandierenden Steuereinnahmen und die aufgrund der sehr günstigen

Schaubild 1
Korrigierte Finanzierungssalden¹ der Länder
 2015; in € je Einwohner



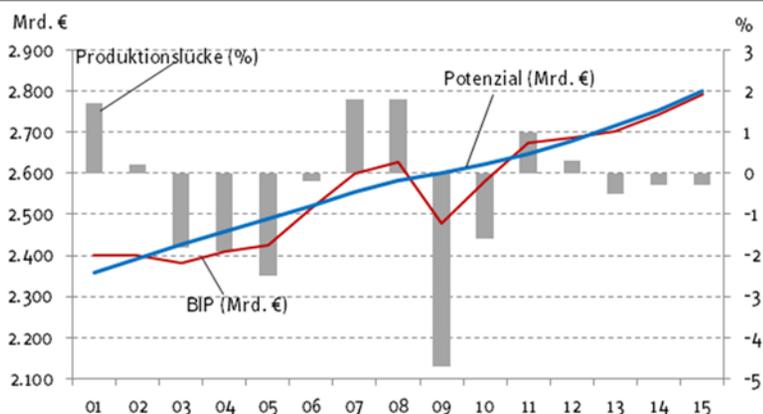
Eigene Berechnungen nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes. – ¹Der korrigierte Finanzierungssaldo ergibt sich als Differenz zwischen bereinigten Einnahmen und bereinigten Ausgaben zuzüglich/abzüglich des Saldos der haushaltstechnischen Verrechnungen und der finanziellen Transaktionen; (Veräußerung und Erwerbs von Beteiligungen, Schuldenaufnahme und Tilgung im öffentlichen Bereich, Rückzahlung und Vergabe von Darlehen). – BB = Brandenburg, BE = Berlin, BW = Baden-Württemberg, BY = Bayern, HB = Bremen, HE = Hessen, HH = Hamburg, MV = Mecklenburg-Vorpommern, NI = Niedersachsen, NW = Nordrhein-Westfalen, RP = Rheinland-Pfalz, SH = Schleswig-Holstein, SL = Saarland, SN = Sachsen, ST = Sachsen-Anhalt, TH = Thüringen.

Refinanzierungsbedingungen deutlich sinkenden Zinsausgaben bei. Das Defizit der Ländergesamtheit ist – legt man Kernhaushalte und Extrahaushalte in finanzstatistischer Abgrenzung bereinigt um finanzielle Transaktionen zugrunde – in den Jahren 2011 und 2012 auf 8,5 bzw. 3,3 Mrd. € gesunken. Seither wurden Überschüsse erzielt, die von 2,4 Mrd. € (2013) auf 7,7 Mrd. € (2015) stiegen.² Im Jahr 2016 hat sich die

² Da ein intertemporaler Vergleich der Finanzierungssalden dadurch erschwert wird, dass die Extrahaushalte in der Finanzstatistik erst ab dem Berichtsjahr 2011 vollständig erfasst werden, sei hier auf die Angaben der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) verwiesen. Danach ist das Budgetdefizit der Länder von 19,5 Mrd. € im Jahr 2009 auf 0,9 Mrd. € im Jahr 2014 stetig gesunken und im Jahr 2015 wurde ein Überschuss von 4,7 Mrd. € erzielt.

Konsolidierungsfortschritte der Länder

Schaubild 2
Bruttoinlandsprodukt, Produktionspotenzial¹ und Produktionslücke² nach Einschätzung der Bundesregierung
 2001 bis 2015; in Mrd. € bzw. in %



Darstellung nach Angaben vom BMWi/BMF 2016. –¹Bei konjunktureller Normalauslastung der Produktionsfaktoren erreichbares BIP. –²Zyklische Abweichung des BIP vom Produktionspotential in %.

Finanzlage weiter verbessert; der Überschuss der Ländergemeinschaft ist nach vorläufigen Ergebnissen um 6 Mrd. € gestiegen (BMF 2017).

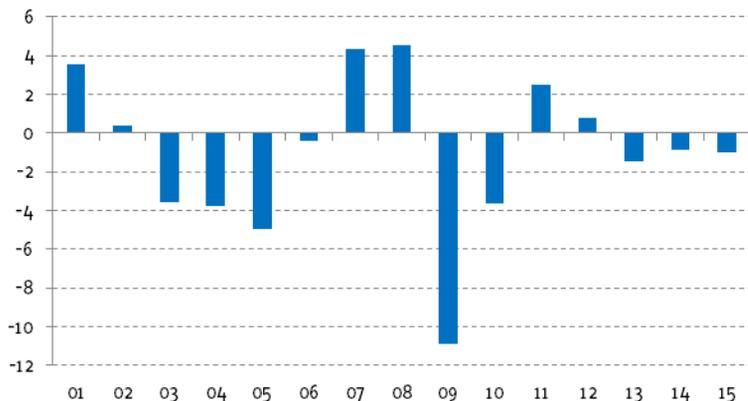
Die generell verbesserte Finanzlage spiegelt sich in den einzelnen Länderhaushalten wider: Während im Jahr 2011 nur Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen einen Budgetüberschuss erzielten, waren es 2015 immerhin zwölf Länder; nur Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Saarland mussten im Jahr 2015 noch Fehlbeträge hinnehmen. Die Spannweite der Finanzierungssalden war sehr groß. Die ostdeutschen Länder einschließlich Berlin und die westdeutschen Länder Bayern und Schleswig-Holstein konnten je Einwohner gerechnet Überschüsse erzielen, die über dem Bundesdurchschnitt von 91 € je Einwohner lagen. Unter den Defizitländern wiesen Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz geringe, das Saarland und Bremen hingegen noch beträchtliche Fehlbeträge auf (Schaubild 1).

Die Besserung der Länderfinanzen ist zum Teil darauf zurückzuführen, dass sich die deutsche Wirtschaft von dem konjunkturellen Einbruch im Gefolge der Wirtschafts- und Finanzkrise rasch erholt hat. Die Auslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten ist seit dem krisenbedingten Tief im Jahr 2009 deutlich gestiegen und die Produktionskapazitäten waren nach den Berechnungen der Bundesregierung im Jahr 2015 nur leicht unterausgelastet (Schaubild 2).

Schaubild 3

Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit auf Grundlage der Potenzialschätzung der Bundesregierung

2001 bis 2015; in Mrd. €



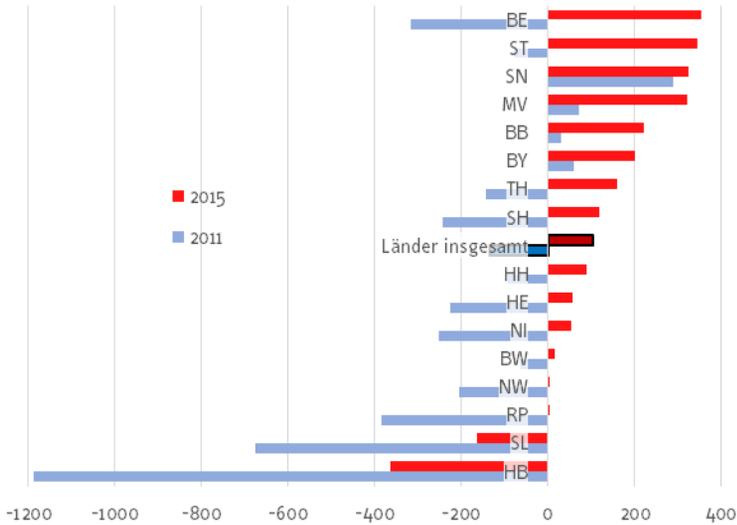
Eigene Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes sowie des BMWi/BMF (2016).

Durch Multiplikation der gesamtdeutschen Produktionslücke mit der empirisch ermittelten Budgetsensitivität erhält man die Konjunkturkomponente für die Ländergesamtheit. Danach sind die hohen rezessionsbedingten Fehlbeträge der Ländergemeinschaft aus dem Jahr 2009 mit der konjunkturellen Erholung rasch gesunken und nach den aus der Überauslastung der Produktionskapazitäten in den Jahren 2011 und 2012 resultierenden konjunkturbedingten Überschüssen fielen in den Folgejahren geringe konjunkturbedingte Defizite an (Schaubild 3). Die zyklischen Auswirkungen auf die einzelnen Länderhaushalte können dann ermittelt werden, indem die Konjunkturkomponente der Ländergesamtheit mittels der Länderanteile am Steueraufkommen nach Finanzausgleich auf die einzelnen Länder quotiert wird.

Der strukturelle, um zyklische Einflüsse und den Saldo der rein finanziellen Transaktionen bereinigte Finanzierungssaldo der Ländergesamtheit hat sich in den vergangenen Jahren erheblich verbessert. Er konnte – legt man die Finanzierungssalden der Kernhaushalte und der Extrahaushalte zugrunde – von 10,8 Mrd. € in 2011 auf 3,4 Mrd. € in 2012 gesenkt werden und seither werden strukturelle Überschüsse erzielt. Im Jahr 2015 belief sich der strukturelle Überschuss auf 8,5 Mrd. € bzw. auf durchschnittlich 104 € je Einwohner, wenn man wie die Bundesregierung von einer konjunkturellen Unterauslastung von rund 0,3 % des potenziellen BIP ausgeht.

Konsolidierungsfortschritte der Länder

Schaubild 4
Strukturelle Finanzierungssalden der Länder
2011 und 2015; in € je Einwohner



Eigene Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes sowie des BMWi/BMF 2016. – Zu den Länderkürzeln vgl. Schaubild 1.

Auch die strukturelle Finanzlage der einzelnen Länder hat sich verbessert. Nachdem die Mehrheit der Länder im Jahr 2011 noch merkliche Defizite ausgewiesen hatte und lediglich vier Länder (Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen) einen strukturell ausgeglichenen oder überschüssigen Haushalt erzielen konnten, ist dies im Jahr 2015 – legt man die von der Bundesregierung geschätzte Unterauslastung des Produktionspotenzials zugrunde – immerhin schon vierzehn Ländern gelungen. Diese Berechnungen sind indes mit Unsicherheit behaftet, weil sich die zyklischen Auswirkungen auf den Finanzierungssaldo aufgrund der Probleme bei der Schätzung der Produktionslücke nicht eindeutig bestimmen lassen (vgl. Kasten 1).

Im Jahr 2015 erzielten Berlin, Sachsen-Anhalt, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Bayern, Thüringen und Schleswig-Holstein im Vergleich zur Ländergesamtheit überdurchschnittlich hohe strukturelle Überschüsse. Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen wiesen strukturell nahezu ausgeglichene Haushalte auf. Lediglich die besonders stark verschuldeten Länder Saarland und Bremen waren im Jahr

Kasten 1

Auswirkungen unterschiedlicher Potenzialschätzungen auf die strukturellen Finanzierungssalden der Länder

Um die konjunkturellen Auswirkungen auf die Länderfinanzen und die strukturelle Position der Länderhaushalte zu bestimmen, ist die Schätzung der gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke, d.h. der zyklischen Abweichung des BIP vom Produktionspotenzial von zentraler Bedeutung. Diese Schätzung ist insbesondere am aktuellen Rand mit erheblichen Unsicherheiten behaftet, weil die verwendeten Filterverfahren nicht eindeutig zwischen Zyklus und Trend trennen können.^a Erschwerend kommt derzeit hinzu, dass die Auswirkungen der aktuellen Flüchtlingsmigration auf das potenzielle Arbeitsvolumen schwierig abzuschätzen sind.^b Fraglich ist, ob anerkannte Flüchtlinge im erwerbsfähigen Alter unmittelbar dem Erwerbspersonenpotenzial zugerechnet werden können, wie dies bei einer strikten Anwendung des EU-Verfahrens zur Bestimmung des Produktionspotenzials unterstellt wird, oder ob sie das Produktionspotenzial erst allmählich steigern, da die Flüchtlinge häufig erst nach einer Qualifizierungsphase in den Arbeitsmarkt integriert werden können.

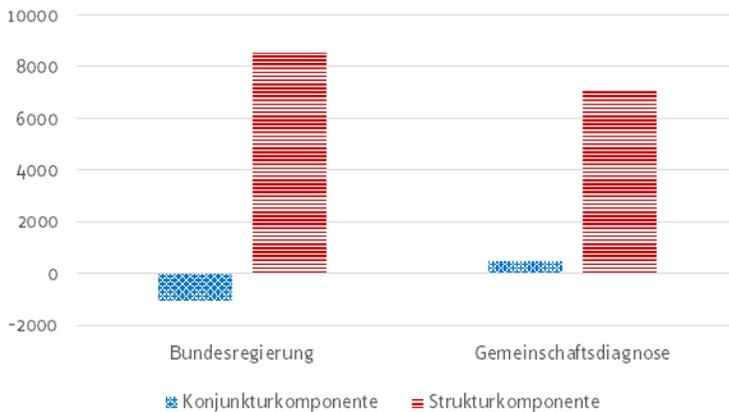
Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass die derzeit vorliegenden Schätzungen zum Produktionspotenzial und zur gesamtwirtschaftlichen Produktionslücke deutlich differieren. So wendet die Bundesregierung in ihrer aktuellen Potenzialschätzung das EU-Verfahrens strikt an und geht mithin davon aus, dass die Flüchtlingsmigration das potenzielle Arbeitsvolumen im Jahr 2015 unmittelbar gesteigert hat; hieraus resultiert eine Unterauslastung der gesamtwirtschaftlichen Produktionskapazitäten von 0,3% des potenziellen BIP (BMWi/BMF 2016). Die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose hingegen veranschlagt im aktuellen Herbstgutachten die Partizipationsquote und die Erwerbslosenquote der zuwandernden Flüchtlinge geringer, gelangt so zu einem schwächeren Potenzialwachstum und ermittelt deshalb eine leichte Überauslastung der Produktionskapazitäten von 0,15% (GD 2016b).

Aus den beiden Potenzialschätzungen resultieren Unterschiede in den zyklischen Komponenten der Länderhaushalte. Legt man für das Jahr 2015 – wie die Bundesregierung – eine negative Produktionslücke zugrunde, dann mussten konjunkturbedingte Fehlbeträge hingenommen werden und die strukturellen Finanzierungssalden fielen günstiger aus. Geht man hingegen wie die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose von einer positiven Produktionslücke aus, dann wird ein Teil des beobachteten Überschusses als zyklisch klassifiziert und die strukturelle Finanzlage mithin weniger vorteilhaft eingeschätzt (Schaubild 5). Damit stellt sich auch die Finanzlage der einzelnen Länder weniger günstig dar. So würde sich die Zahl der Länder mit einem strukturell ausgeglichenen oder überschüssigen Haushalt von 14 auf 12 verringern, weil Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz strukturell dann defizitäre Haushalte aufweisen würden.

Konsolidierungsfortschritte der Länder

Konjunktur- und Strukturkomponenten der Länder bei alternativen Potenzialschätzungen

2015, in Mill. €



Eigene Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes sowie des BMWi/BMF 2016.

^a Zur geringen Verlässlichkeit der Produktionslückenschätzungen internationaler Organisationen vgl. Deutsche Bundesbank 2014: 13-38. - ^b Zu einer ausführlichen Darstellung der Auswirkungen der Flüchtlingsmigration auf das Produktionspotenzial vgl. GD 2016a: 49-58.

2015 noch deutlich defizitär; sie mussten – ohne Berücksichtigung der Konsolidierungshilfen – strukturelle Defizite von etwa 163 € bzw. 365 € je Einwohner hinnehmen (Schaubild 4), was einen weiterhin erheblichen Konsolidierungsbedarf anzeigt. Um strukturell ausgeglichene Haushalte erzielen zu können, müsste das Saarland Einsparungen von 10 % und Bremen von 9,3% seiner bereinigten Ausgaben (bezogen auf das Niveau von 2015) realisieren. In den nächsten Jahren sind somit weiterhin erhebliche Konsolidierungsanstrengungen notwendig.

Für die ostdeutschen Länder zeichnen die strukturellen Überschüsse allerdings ein zu günstiges Bild, als sie zumindest zum Teil dank der Bundeshilfen, die im Rahmen des „Aufbau Ost“ zum Abbau der historisch bedingten Infrastrukturlücke und zum Ausgleich für die besondere kommunale Finanzschwäche gewährt werden, erreicht wurden. Hier besteht insofern noch Anpassungsbedarf, als die Hilfen degressiv ausgestaltet sind und im Jahr 2019 auslaufen.

Auch die fünf besonders hoch verschuldeten Länder Bremen, Saarland, Schleswig-Holstein, Berlin und Sachsen-Anhalt, die in diesem Jahrzehnt hälftig von Bund und

Ländern zu finanzierende Übergangshilfen von jährlich insgesamt 800 Mill. € erhalten, müssen sich darauf einstellen, dass diese Hilfen im Jahr 2019 auslaufen.³ Bereinigt man die strukturellen Finanzierungssalden um die Konsolidierungshilfen, fallen die Konsolidierungsfortschritte der Konsolidierungshilfsländer bescheidener aus (Tabelle 1).

Tabelle 1

Strukturelle Finanzierungssalden der Länder in Relation zu den bereinigten Ausgaben

2011 und 2015

	Struktureller Finanzierungssaldo				struktureller Finanzierungssaldo ohne Konsolidierungshilfen			
	Mill. €		in % der bereinigten Ausgaben		Mill. €		in % der bereinigten Ausgaben	
	2011	2015	2011	2015	2011	2015	2011	2015
	Konsolidierungshilfsländer							
Sachsen-Anhalt	-182	780	-1,6	7,2	-262	700	-2,4	6,5
Berlin	-1043	1252	-4,5	4,8	-1123	1172	-4,8	4,5
Schleswig-Holstein	-676	339	-7,0	3,0	-756	259	-7,8	2,3
Bremen	-775	-244	-14,5	-4,2	-1075	-544	-20,1	-9,3
Saarland	-677	-161	-16,9	-3,8	-937	-421	-23,4	-10,0
	Sonstige Länder							
Sachsen	1179	1334	7,2	7,6				
Mecklenburg-Vorpommern	115	519	1,6	6,8				
Bayern	750	2593	1,7	4,9				
Brandenburg	73	555	0,7	4,9				
Thüringen	-315	348	-3,3	3,7				
Niedersachsen	-1948	440	-7,2	1,5				
Hessen	-1341	351	-5,7	1,3				
Hamburg	-162	163	-1,3	1,0				
Baden-Württemberg	-657	173	-1,6	0,4				
Rheinland-Pfalz	-1532	16	-10,4	0,1				
Nordrhein-Westfalen	-3567	84	-5,5	0,1				

Eigene Berechnungen mit dem Aggregierten Quotierungsverfahren nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes und des BMWi/BMF 2016.

³ Die besonders stark verschuldeten und weiterhin defizitären Länder Saarland und Bremen erhalten jedoch ab 2020 Sanierungshilfen vom Bund in Höhe von je 400 Mill. € jährlich. Im Gegenzug sollen die beiden Länder Maßnahmen zum Abbau ihrer übermäßigen Verschuldung sowie zur Stärkung ihrer Wirtschafts- und Finanzkraft ergreifen (BMF 2016).

Konsolidierungsfortschritte der Länder

Schaubild 5
Umlaufrenditen von Länderanleihen
2000 bis 2016; Monatsdurchschnitte in %



Nach Angaben der Deutschen Bundesbank.

2. Länder profitieren vom historisch niedrigen Zinsniveau

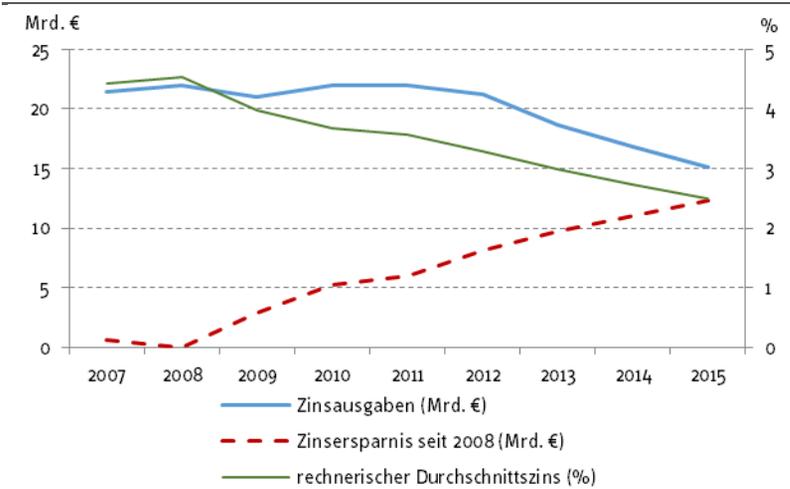
Die Ländergesamtheit konnte in den Jahren 2014 und 2015 zwar strukturelle Budgetüberschüsse erzielen, doch ist dies zum Teil Sonderfaktoren zu verdanken, die in den kommenden Jahren entfallen oder sich sogar umkehren könnten. So ist in den vergangenen Jahren aufgrund der außergewöhnlich expansiv ausgerichteten Geldpolitik der Europäischen Zentralbank sowie der Flucht internationaler Investoren in die als sicher eingeschätzten deutschen Länderanleihen deren Verzinsung deutlich gesunken. Im Spätsommer 2016 lagen die durchschnittliche Umlaufrenditen von Länderanleihen zwischenzeitlich sogar erstmals unter null Prozent (Schaubild 5).

Die finanziellen Folgen rückläufiger Kapitalmarktzinsen werden bei der Berechnung des Einflusses der Konjunktur auf die Staatsfinanzen nach dem EU-Verfahren (Girouard und André 2005; Mourre et al. 2013; Mourre et al. 2014) als strukturelle Verbesserungen interpretiert.⁴ Diese Einsparungen verdecken indes noch bestehende Konsolidierungserfordernisse, denn das Zinsniveau wird nicht dauerhaft so niedrig

⁴ Zudem wird bei diesem Verfahren auch die hohe Volatilität der gewinnabhängigen Steuern nur zum Teil herausgefiltert, so dass hohe Nachzahlungen vielfach nur begrenzt als zyklisch klassifiziert werden und die strukturelle Finanzlage mithin gegebenenfalls zu günstig bewertet wird.

Schaubild 6

Zinsausgaben, Zinersparnis¹ und durchschnittliche Zinsbelastung² der Länder
2007 bis 2015; in Mrd. € bzw. in %



Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes in der Abgrenzung der VGR. – ¹Zinsausgaben im Vergleich zu hypothetischen Ausgaben unter Zugrundelegung der Verzinsung von 2008. – ²Zinsausgaben in Relation zur Staatsverschuldung.

bleiben wie derzeit. Spätestens wenn sich die gesamtwirtschaftliche Lage im Euro-Raum normalisiert und die Europäische Zentralbank ihren Kurs strafft, aber womöglich auch bereits, wenn die amerikanische Notenbank die Zinsen anhebt, werden die Länder bei der Emission von Schuldtiteln wieder höhere Renditen bieten müssen. Ein steigendes Zinsniveau führt zwar erst zeitverzögert zu höheren Zinsausgaben, da niedrig verzinsten Anleihen im Zuge ihrer Refinanzierung erst schrittweise durch höher verzinsten Anleihen ersetzt werden. Nach und nach ist aber mit erheblichen Mehrausgaben für den Schuldendienst zu rechnen, die dann ebenfalls als strukturell eingestuft werden und nach den Vorgaben der Schuldenbremse durch strukturelle Minderausgaben oder Mehreinnahmen ausgeglichen werden müssten.

In den vergangenen Jahren hat der deutliche Rückgang des Zinsniveaus den meisten Ländern spürbare Ersparnisse bei der Refinanzierung auslaufender Kredite ermöglicht. Die rechnerische Durchschnittsverzinsung der Länderschulden ist von 2008 bis 2015 von 4,5 % auf 2,5 % gesunken (Schaubild 6). Während die Länder im Jahr 2008 noch 22 Mrd. € für den Schuldendienst aufbringen mussten, beliefen sich ihre Zinsausgaben im Jahr 2015 trotz einer gegenüber 2008 um 123 Mrd. € höheren Verschuldung lediglich auf 15,2 Mrd. €. Hätte das Zinsniveau im Jahr 2015 beispielsweise noch dem des Jahres 2008 entsprochen, hätten sie bei gegebener Verschuldung

Konsolidierungsfortschritte der Länder

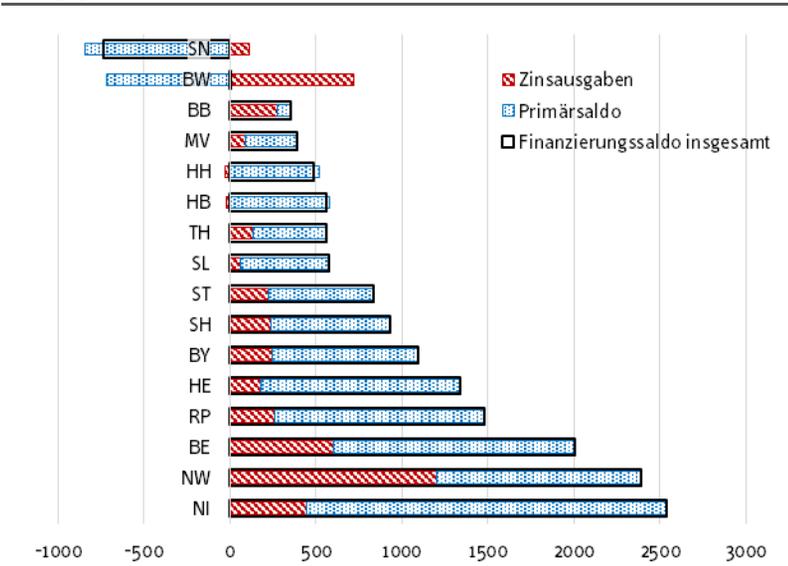
27,5 Mrd. € für den Schuldendienst aufbringen müssen, was rechnerisch einer Zinersparnis von 12,4 Mrd. € entspricht.

Der deutliche Rückgang des Zinsniveaus hat sich auf die Finanzlage der einzelnen Länder unterschiedlich ausgewirkt (Schaubild 7). So ist die Besserung 2015 gegenüber 2011 in Brandenburg und in Nordrhein-Westfalen maßgeblich den Zinersparnissen zu verdanken; die Einsparungen bei den Primärausgaben, also den Aufwendungen ohne den Schuldendienst, waren dagegen vergleichsweise gering. Auch in Berlin, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Bayern trugen die rückläufigen Zinsausgaben merklich zur besseren Finanzlage bei, doch ist die Verbesserung bei diesen Ländern stärker auf die Begrenzung der Primärausgaben zurückzuführen. Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Hessen und Saarland profitierten ebenfalls von dem sehr niedrigen Zinsniveau, der daraus resultierende Beitrag zur Besserung der Finanzierungssalden war aber geringer. Hamburg und Bremen schließlich konnten keine Zinersparnisse realisieren, vielmehr waren die Zinsausgaben im Jahr 2015 um jeweils 3% höher als 2011.

Schaubild 7

Veränderung der Finanzierungssalden, der Zinsausgaben und der Primärausgaben der Länder

2015 gegenüber 2011; in Mill. €



Eigene Berechnungen nach Angaben der vierteljährlichen Kassenstatistik inkl. Auslaufperiode des Statistischen Bundesamtes. – Zu den Länderkürzeln siehe Schaubild 1.

Tabelle 2
Kennzahlen zur Konsolidierung der Länder
 2011 und 2015

	Schuldenstand in € je Einwohner		Zins-Steuer-Quote ¹ in %		jahresdurchschnittliche Veränderung der Primärausgaben in %
	2011	2015	2011	2015	
Konsolidierungshilfsländer					
Bremen	31668	34677	31,1	27,2	2,3
Saarland	12759	14598	21,6	15,8	1,9
Berlin	18924	17224	20,5	11,9	3,8
Sachsen-Anhalt	9036	9352	15,0	9,1	-0,1
Schleswig-Holstein	10139	9804	15,0	8,8	5,3
Sonstige Länder					
Hamburg	14816	17278	10,9	9,6	6,5
Rheinland-Pfalz	9206	10556	14,1	9,0	4,8
Thüringen	7705	7404	13,4	8,8	0,0
Nordrhein-Westfalen	10771	10733	12,8	8,1	2,9
Niedersachsen	7334	7765	11,2	6,7	3,3
Mecklenburg-Vorpommern	6324	5927	11,0	6,7	1,5
Brandenburg	8021	7372	12,8	6,5	2,7
Hessen	6601	7230	8,6	6,1	3,5
Baden-Württemberg	6154	5094	9,2	5,4	4,2
Sachsen	2340	2259	3,8	2,1	2,0
Bayern	2442	1733	3,2	2,0	4,9
Nachrichtlich:					
Länder insgesamt	8019	7909	10,7	6,8	3,5

Eigene Berechnungen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes – ¹Verhältnis zwischen Zinsausgaben und Steuereinnahmen.

Die unterschiedlich hohen Zinsausgaben der Länder resultieren ferner aus den Schuldenständen. Sie weisen eine erhebliche Spannbreite auf. Die Stadtstaaten Bremen, Berlin und Hamburg sowie das Saarland weisen die höchsten Schuldenstände je Einwohner auf, aber auch in Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt waren sie überdurchschnittlich hoch (Tabelle 2). Die divergierenden Schuldenstände ziehen unterschiedlich hohe Zinsbelastungen nach sich. So musste das hoch verschuldete Bremen im Jahr 2015 je Einwohner 1104 € für den Schuldendienst aufbringen, die niedrig verschuldeten Länder Bayern und Sachsen hingegen nur 65 € bzw. 55 €; der Schuldendienst der Ländergesamtheit belief sich auf durchschnittlich 206 € je Einwohner.

Der Anteil des Steueraufkommens, der zur Finanzierung vorhandener Schulden gebunden ist und damit zur Wahrnehmung der eigentlichen Kernaufgaben nicht zur Verfügung steht, ist bei der Ländergesamtheit von 10,7% im Jahr 2011 auf 6,8% im

Konsolidierungsfortschritte der Länder

Jahr 2015, also um 3,9 Prozentpunkte gesunken. Überdurchschnittlich hohe Zins-Steuer-Quoten im Vergleich zur Ländergesamtheit wiesen neben den Konsolidierungshilfsländern auch die überdurchschnittlich verschuldeten Länder Hamburg, Rheinland-Pfalz und Nordrhein- Westfalen sowie Thüringen auf. Insbesondere in Bremen und im Saarland engen die hohen Aufwendungen für den Schuldendienst die budgetären Spielräume merklich ein: Die Zins-Steuer-Quote von Bremen lag 2015 um 20,4 Prozentpunkte, die vom Saarland um 9 Prozentpunkte über dem Länderdurchschnitt (Tabelle 2).

Die Primärausgaben der Ländergesamtheit sind von 2011 bis 2015 um durchschnittlich 3,5% je Jahr gestiegen (Tabelle 2). Verglichen damit wiesen in diesem Zeitraum sechs Länder einen überproportionalen und neun Länder einen unterproportionalen Anstieg der Primärausgaben aus; zu letzteren gehörten die Konsolidierungshilfsländer Bremen und Saarland, die den Anstieg ihrer Primärausgaben zur Sicherung von Konsolidierungsfortschritten in diesem Zeitraum auf durchschnittlich 2,3 % bzw. 1,9 % je Jahr begrenzen konnten.⁵ In Thüringen stagnierten die Primärausgaben, in Sachsen-Anhalt waren sie sogar leicht rückläufig.

3. Schlussfolgerungen

Die Finanzlage der Länder hat sich in den vergangenen Jahren merklich entspannt. Im Jahr 2015 konnten immerhin 14 Länder strukturell überschüssige oder zumindest ausgeglichene Haushalte erzielen, wenn man – wie die Bundesregierung – für das Jahr 2015 eine leicht negative Produktionslücke zugrunde legt. Bei einer leicht positiven Produktionslücke – wie von der Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose ermittelt – waren es 12 Länder; Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz würden dann defizitäre Haushalte ausweisen. Hohe strukturelle Defizite verzeichneten Bremen und das Saarland. Beide Länder sollten ungeachtet der Verlängerung der ihnen gewährten Sanierungshilfen die derzeit günstigen gesamt- und finanzwirtschaftlichen Rahmenbedingungen zur weiteren Konsolidierung zu nutzen, um möglichst bald strukturell ausgeglichene Haushalte erzielen zu können.

Die Besserung der strukturellen Haushaltslage der Länder resultiert nicht nur aus Konsolidierungsanstrengungen, sondern ist zum Teil, in manchen Ländern sogar überwiegend, dem historisch niedrigen Zinsniveau zu verdanken, das erhebliche Ersparnisse bei der Refinanzierung auslaufender Kredite ermöglichte. Die hieraus resultierenden budgetären Spielräume können indes nicht als nachhaltig angesehen

⁵ Länder, bei denen in der Vergangenheit ein hoher Schuldenstand aufgelaufen ist, müssen zur Erzielung eines strukturellen Haushaltsausgleichs den Anstieg ihrer Primärausgaben enger begrenzen als Länder mit einem geringeren Schuldenstand.

werden, denn das Zinsniveau bleibt nicht dauerhaft so niedrig. Zudem werden die Konsolidierungshilfen an Schleswig-Holstein, Berlin und Sachsen-Anhalt nur bis 2019 gewährt, und die Hilfen für den „Aufbau Ost“ entfallen ab 2020. Die Länder, die von diesen Hilfen profitieren, müssen dann verstärkte Anstrengungen unternehmen, den Haushaltsausgleich aus eigener Kraft sicherzustellen.

Vor diesem Hintergrund und angesichts der skizzierten Unsicherheit bei der Einschätzung der erzielten Konsolidierungsfortschritte empfiehlt es sich, dass die Länder den Anstieg ihrer Ausgaben weiterhin eng begrenzen und bei ihren Finanzplanungen angemessene Sicherheitsabstände zu den verfassungsmäßigen Neuverschuldungsgrenzen als Puffer für unerwartete Belastungen einplanen. So können bei unerwarteten Haushaltsbelastungen nachträgliche Korrekturen im Haushaltsvollzug (Kürzungen bei den disponiblen Ausgaben) vermieden werden, die dann gegebenenfalls prozyklisch wirken.

Literatur

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

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2016), Beziehungen zwischen Bund und Ländern, werden modernisiert. Pressemitteilungen – 14.12.2016.
<http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2016/12/2016-12-14-pm26-bund-laender-finanzbeziehungen.html?nn=15190&view=pdf>. Download am 27.12. 2016.

BMF – Bundesministerium der Finanzen (2017), Entwicklung der Länderhaushalte bis Dezember 2016 (vorläufiges Ergebnis). http://www.bundesfinanzministerium.de/Web/DE/Themen/Oeffentliche_Finzen/Foederale_Finanzbeziehungen/Laenderhaushalte/2016/2016.html;jsessionid=55CF809D10345490EDDF58779C633B8E. Download am 31.1. 2017.

BMWi/BMF – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium der Finanzen (2016), Gesamtwirtschaftliches Produktionspotenzial und Konjunkturkomponenten. <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/G/gesamtwirtschaftliches-produktionspotenzial-herbstprojektion-2016,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>. Download am 15.10. 2016.

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2016), Solides Wachstum in schwierigem außenwirtschaftlichen Umfeld – Herbstprojektion der Bundesregierung. Pressemitteilung vom 7.10.2016.
<http://www.bmwi.de/DE/Presse/pressemitteilungen,did=785008.html>. Download am 15.10. 2016.

Deutsche Bundesbank (2014), Zur Verlässlichkeit der Schätzungen internationaler Organisationen zur Produktionslücke. *Monatsbericht* April 2014. Frankfurt am Main.

GD – Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2016a), Aufschwung bleibt moderat –

Konsolidierungsfortschritte der Länder

Wirtschaftspolitik wenig wachstumsorientiert. Frühjahr 2016, München.

GD – Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2016b), Deutsche Wirtschaft gut ausgelastet – Wirtschaftspolitik neu ausrichten. Herbst 2016, Berlin.

Gebhardt, H., R. Kambeck und F. Matz (2012), Konjunktur- und Strukturkomponenten der Länderhaushalte. *Wirtschaftsdienst* 92 (4): 256-260.

Gebhardt, H., R. Kambeck, F. Matz und C. M. Schmidt (2012), Länderverschuldung: Hoher Konsolidierungsbedarf, unzureichende Konsolidierungsbemühungen. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 61 (2): 214-231.

Gebhardt, H. und N. Möhring (2013), Länderfinanzen 2012: Konsolidierungserfolge bei vielen Ländern. *RWI Konjunkturberichte* 64 (2): 35-44.

Girouard, N. and C. André (2005), Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries. OECD Economics Department Working Papers 434, Paris.

Mourre, G., G.-M. Isbasoiu, D. Paternoster and M Salto (2013), The cyclically-adjusted budget balance used in the EU fiscal framework: an update. European Economy Economic Papers 478, Brussels, European Commission.

Mourre, G., C. Astarita and S. Princen (2014), Adjusting the budget balance for the business cycle: the EU methodology. European Economy Economic Papers 536. Brussels, European Commission.

Rückner, C. (2011), Integration in den Finanz- und Personalstatistiken – Auf dem Weg zum finanzstatistischen Gesamtbild. Statistisches Bundesamt, *Wirtschaft und Statistik* 2011 (11): 1104-111.

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