

Brügelmann, Ralf; Fuest, Winfried; Warlitzer, Henrike

Article

Öffentliche Finanzen der Bundesländer Lage und mittelfristige Projektionen

IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Brügelmann, Ralf; Fuest, Winfried; Warlitzer, Henrike (2000) : Öffentliche Finanzen der Bundesländer Lage und mittelfristige Projektionen, IW-Trends - Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung, ISSN 1864-810X, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln, Vol. 27, Iss. 1, pp. 44-60,
<https://doi.org/10.2373/1864-810X.00-01-03>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/156774>

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.

DOKUMENTATION

ÖFFENTLICHE FINANZEN DER BUNDESLÄNDER LAGE UND MITTELFRISTIGE PROJEKTIONEN

iw-trends

Ein Vergleich der öffentlichen Finanzen der deutschen Bundesländer zeigt, dass die Pro-Kopf-Ausgaben in den drei Stadtstaaten am höchsten sind. Hierbei ist allerdings im Blick zu halten, dass die Etats der Stadtstaaten die kommunalen Komponenten mitabdecken. Unter den Flächenstaaten geben die ostdeutschen Länder deutlich mehr aus als die westdeutschen. Die Staatsausgaben der neuen Bundesländer sind nach der Einheit gut doppelt so rasch gestiegen wie die westdeutschen. Die bei der Wende ungünstige Ausgangssituation, die durch überhöhten Personalbestand und unterentwickelte Infrastruktur gekennzeichnet ist, erklärt dies. In keinem Bundesland reichten die laufenden Einnahmen aus, um die gestiegenen Staatsausgaben zu finanzieren: 1998 haben sämtliche Bundesländer ihre Haushalte mit Finanzierungsdefiziten abgeschlossen. Allerdings gibt es hierbei ein recht großes Gefälle. 1998 verbuchte Bremen mit 2.359 DM je Einwohner die höchste Nettokreditaufnahme. Unter den Flächenstaaten lag das Saarland mit 1.083 DM an ungünstigster Position. Am wenigsten griff im Jahr 1998 Bayern auf Mittel des Kapitalmarktes zurück. Seit Mitte der 90er-Jahre räumen die meisten Bundesländer der Konsolidierung der Staatsfinanzen größeres Gewicht ein. Das hängt unter anderem damit zusammen, dass das Einhalten der fiskalischen Maastricht-Kriterien in föderativ organisierten Staaten auch den nachgeordneten Gebietskörperschaften obliegt. Die mittelfristige Finanzplanung lässt zwar erwarten, dass die Haushaltsdefizite und der Schuldenstand in allen Bundesländern bis zum Jahr 2003 unter den Maastrichter Höchstgrenzen bleiben werden. Doch dies ist keinesfalls ein Beleg für eine durchgängig finanzwirtschaftliche Solidität. Denn allenthalben geht die Konsolidierung zu Lasten der Investitionsetats. In einigen westdeutschen Bundesländern sind die Investitionsausgaben bereits niedriger als der Zinsaufwand. Eine Rückführung der übrigen Ausgabenposten, vor allem der Personaletats, fällt dagegen den Finanzministern der Bundesländer offenbar schwer.

*Hintergrund und
Fragestellung*

Die Maastricht-Kriterien der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion haben die Finanz- und Haushaltspolitik der EU-Länder in

das öffentliche Augenmerk gerückt. Das Einhalten dieser Kriterien ist gewissermaßen zum Gütezeichen geworden, an dem die Euro-Reife der einzelnen Volkswirtschaften gemessen wird und das über die Härte der Gemeinschaftswährung entscheidet. Die fiskalischen Maastricht-Kriterien sind damit definiert, dass die Neuverschuldung eines Landes 3 Prozent und der Schuldenstand 60 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts (BIP) nicht überschreiten darf.

Das dauerhafte Einhalten dieser Kriterien hängt in föderativ organisierten Staaten wie der Bundesrepublik Deutschland nicht nur vom Finanzgebaren des Zentralstaats ab, sondern auch von dem der nachgeordneten Gebietskörperschaften, also der Bundesländer und Gemeinden. Folgerichtig hat der Finanzplanungsrat die dauerhafte Einhaltung der Maastricht-Kriterien für die Bundesrepublik Deutschland zu einer gesamtstaatlichen Aufgabe erklärt, für die gleichermaßen Bund, Länder und Gemeinden verantwortlich sind. Insofern ist es angebracht, die öffentlichen Finanzen der Bundesländer genauer in den Blick zu nehmen.

In einem ersten Schritt soll die Entwicklung der Länderfinanzen in diesem Jahrzehnt dokumentiert werden. Als Basisjahr dieses Rückblicks wird 1991 gewählt, weil seitdem die neuen Bundesländer statistisch dokumentiert werden. Der zweite Teil der Untersuchung gilt der zukünftigen Entwicklung, wie sie sich in der aktuellen mittelfristigen Finanzplanung darstellt.

Es macht wenig Sinn, den Finanzstatus der einzelnen Bundesländer in absoluten Werten zu betrachten. Denn Größe, Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft der einzelnen Bundesländer sind sehr unterschiedlich. Deshalb werden in dieser Untersuchung Pro-Kopf-Indikatoren betrachtet.

Zunächst geht es dabei um die Staatsausgaben. Schaubild 1 liefert eine Momentaufnahme des Jahres 1998. Demnach haben die drei Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg die mit Abstand höchsten Pro-Kopf-Ausgaben. Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass in den Etats der Stadtstaaten die kommunale Ebene mitenthaltend ist. Lenkt man den Blick auf die Flächenstaaten, zeigt sich ein markantes Ost-West-Gefälle. Das Niveau der Pro-Kopf-Ausgaben ist in den ostdeutschen Bundesländern wesentlich höher als im Westen. Mit Staatsausgaben von 7.952 DM je

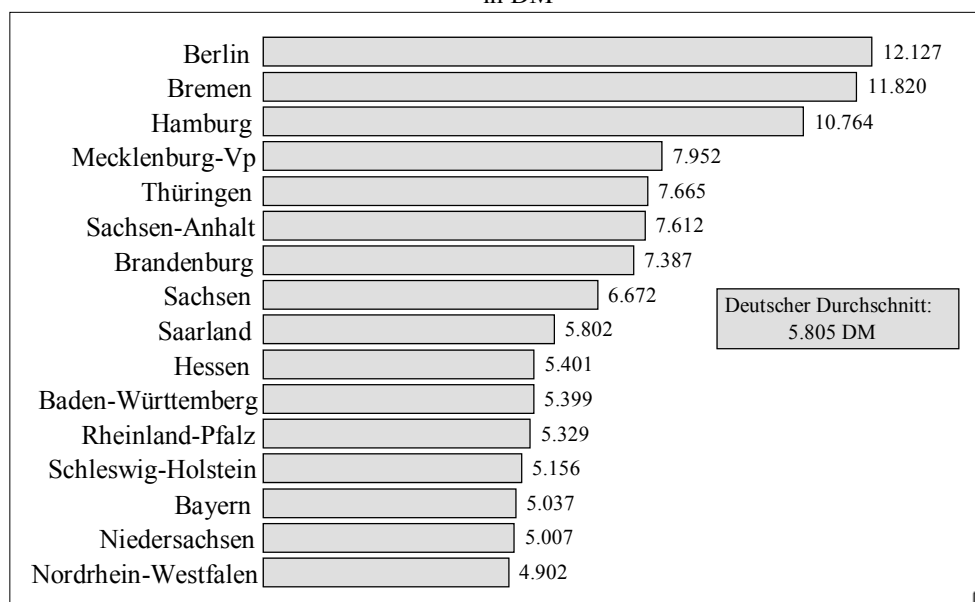
Ost-West-Gefälle

Einwohner führt Mecklenburg-Vorpommern die ostdeutsche Länderliste an, Sachsen schließt sie ab. Doch mit 6.672 DM hat dieses Bundesland immer noch deutlich höhere Pro-Kopf-Ausgaben als das in Westdeutschland am ungünstigsten platzierte Saarland (5.802 DM). Die geringsten Staatsausgaben je Einwohner werden in Nordrhein-Westfalen mit 4.902 DM gemessen.

Schaubild 1:

Staatsausgaben je Einwohner: Stand 1998

- in DM -



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



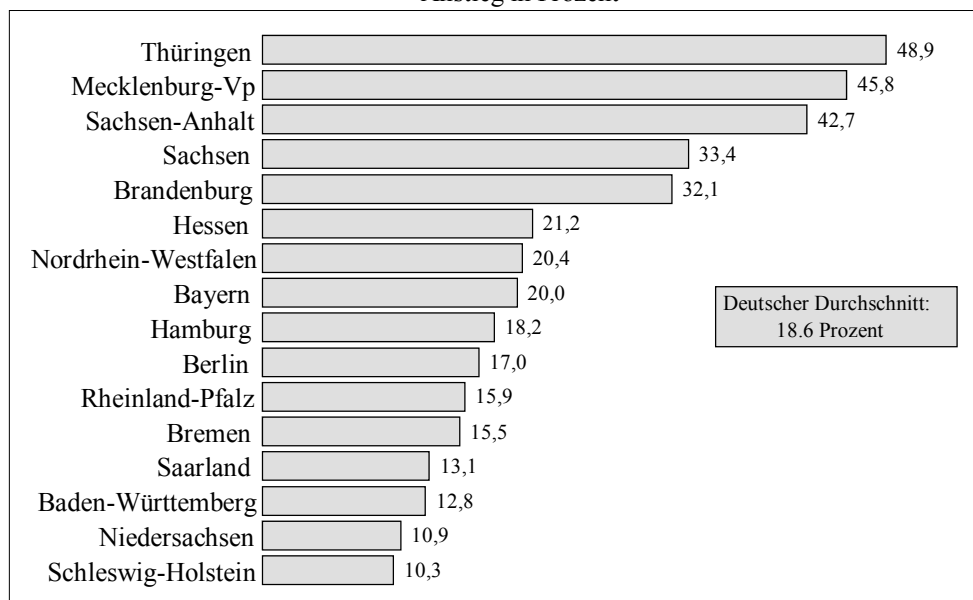
Neben diesem Niveauegefälle gibt es auch deutliche Unterschiede bei der Entwicklung der Pro-Kopf-Staatsausgaben im abgelaufenen Jahrzehnt (Schaubild 2). Hierbei ist erneut die ungünstigere Performance der neuen Bundesländer zu erkennen: Die Pro-Kopf-Ausgaben sind in Ostdeutschland erheblich stärker angestiegen als in Westdeutschland. In Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern haben sie seit 1991 um fast 50 Prozent zugenommen, also rund doppelt so rasch wie in den diesbezüglich ungünstigsten westdeutschen Bundesländern Hessen, Nordrhein-Westfalen und Bayern. Die geringste Dynamik entwickelten die Staatsausgaben in Schleswig-Holstein und Niedersachsen.

Die laufenden Einnahmen aus Steuern und Abgaben reichten in sämtlichen Bundesländern nicht aus, um ihre Ausgaben zu finanzieren. Die Kreditaufnahme auf den Kapitalmärkten spielt trotz aller Konsolidierungsbemühungen immer noch eine nennenswerte Rolle. Schaubild 3 zeigt, dass dies vor allem für die Stadtstaaten zutrifft. In der Momentaufnahme des Jahres 1998 gilt: In Bremen betrug die Nettokreditaufnahme pro Einwohner gerechnet 2.359 DM. Damit wurden dort 20 Prozent der Staatsausgaben mit Krediten bezahlt. In Berlin und Hamburg wird jede zehnte Staatsausgabe über den Kapitalmarkt finanziert.

Schaubild 2:

Staatsausgaben je Einwohner: Entwicklung 1991/98

- Anstieg in Prozent -



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.



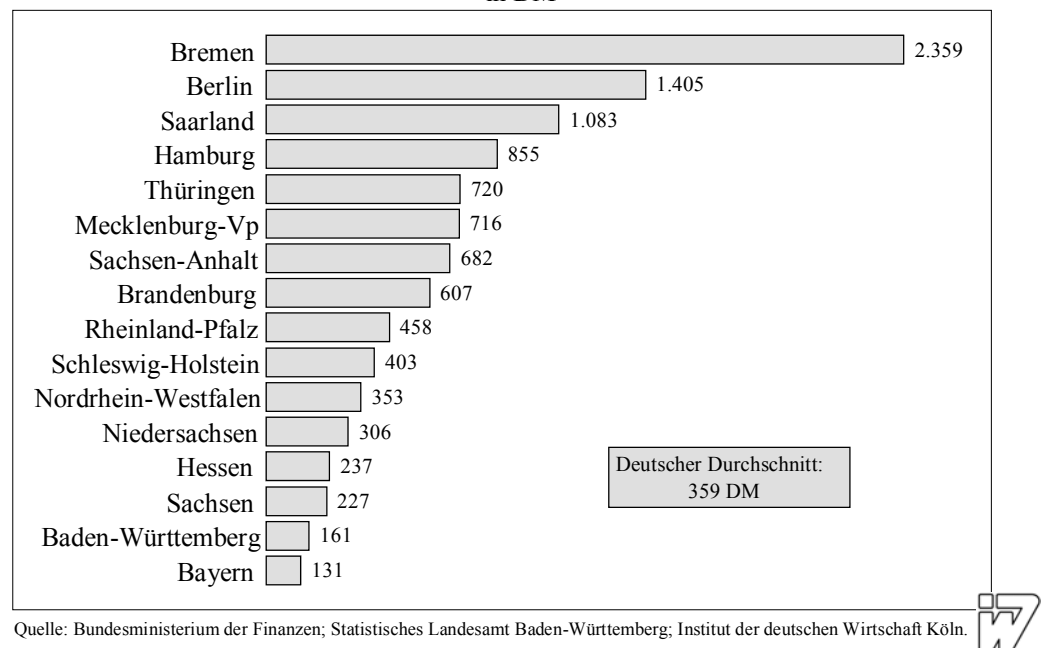
Unter den Flächenstaaten fällt das Saarland auf. Im Jahr 1998 betrug dort die Pro-Kopf-Nettokreditaufnahme 1.083 DM. Das sind fast 19 Prozent der Pro-Kopf-Staatsausgaben dieses Bundeslandes. In den neuen Bundesländern machte die Nettokreditaufnahme im Jahr 1998 etwa 10 Prozent der Staatsausgaben aus. Eine Ausnahme bildet Sachsen, das fast gleichauf mit Bayern und Baden-Württemberg zu den Ländern mit vergleichsweise geringer Kreditfinanzierung zählt.

Allerdings ist der Konsolidierungsprozess in den westdeutschen Flächenstaaten **so weit** fortgeschritten, dass die Ausgaben ohne den Zinsaufwand, also der **so genannte** Primärhaushalt, inzwischen ohne Kredite finanziert werden können. Das ist in den meisten ostdeutschen Bundesländern noch nicht der Fall.

Schaubild 3:

Nettokreditaufnahme je Einwohner: Stand 1998

- in DM -



Konsolidierungsfortschritte

Nimmt man die Entwicklung seit 1991 in den Blick, sind deutliche Konsolidierungsfortschritte unübersehbar (Schaubild 4):

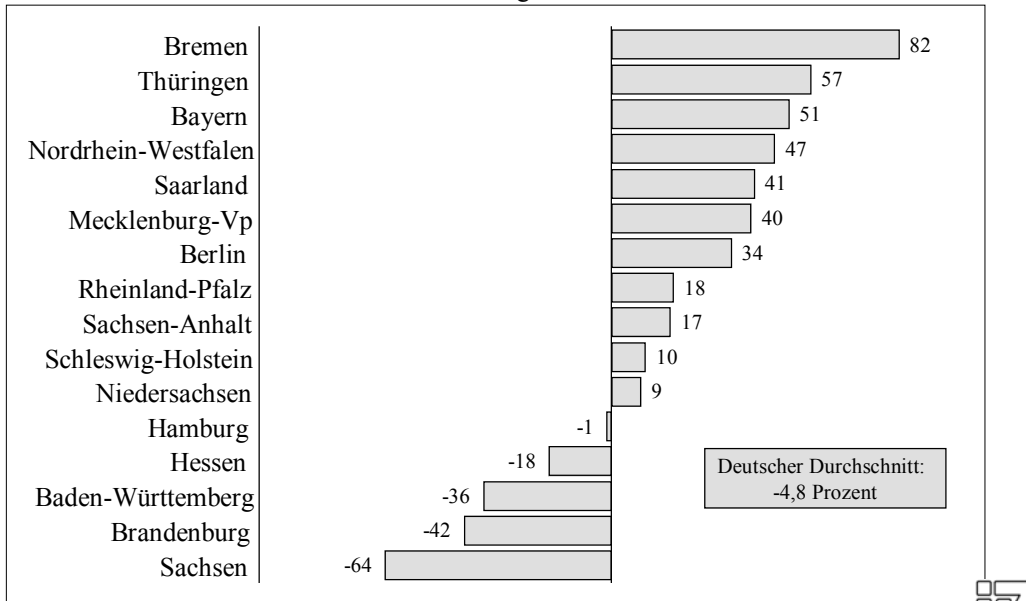
- In fünf der 16 Bundesländer war die Nettokreditaufnahme 1998, je Kopf gerechnet, kleiner als im Basisjahr 1991. Am deutlichsten fällt der Rückgang in den beiden ostdeutschen Bundesländern Brandenburg und Sachsen aus.
- In weiteren vier Bundesländern (Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt und Rheinland-Pfalz) ist das Nettofinanzierungsdefizit nur unwesentlich angestiegen.

- In den übrigen Ländern nahm indes die Kreditfinanzierung nennenswert zu, am stärksten in Bremen, wo sich das Defizit in diesem Jahrzehnt fast verdoppelt hat.

Schaubild 4:

Nettokreditaufnahme je Einwohner: Entwicklung 1991/98

- Veränderung in Prozent -



Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Statistisches Landesamt Baden-Württemberg; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

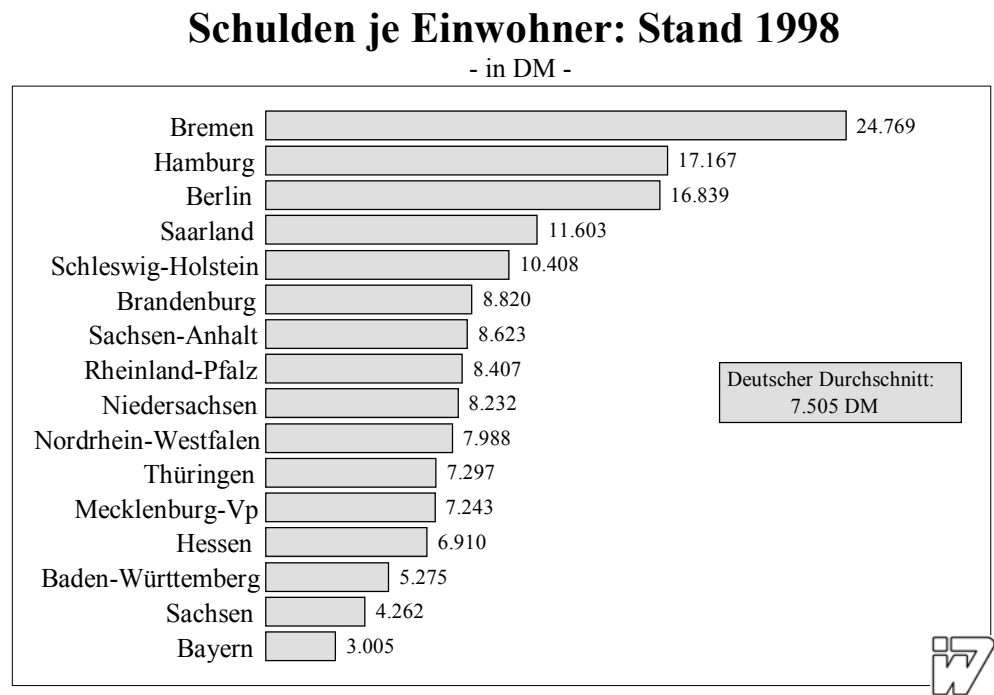
Der Schuldenstand pro Einwohner wirft ein weiteres Licht auf die finanzielle Performance der einzelnen Bundesländer. Das Profil des Schaubilds 5 ähnelt dem des Schaubilds 3, in dem die Nettokreditaufnahme des Jahres 1998 dargestellt worden ist:

Schuldenstand

- Den höchsten Schuldenstand haben die drei Stadtstaaten.
- Das Saarland hat unter den Flächenstaaten die höchsten Schulden, Bayern die geringsten.
- Unter den neuen Bundesländern ist Brandenburg am stärksten verschuldet, Sachsen am wenigsten. Hierbei ist im Blick zu halten, dass die neuen Bundesländer 1991 von einer schuldenfreien Basis aus gestartet sind.

- Das Gefälle zwischen den einzelnen Bundesländern ist gewaltig. Das gilt auch dann, wenn man die Stadtstaaten wegen ihres finanziellen Sonderstatus herausfiltert. Im Saarland sind die Pro-Kopf-Schulden mit fast 12.000 DM viermal so hoch wie in Bayern.

Schaubild 5:



Struktur der Staatsausgaben

Die Höhe der Staatsausgaben allein reicht nicht aus, um die finanzielle Solidität der Länderhaushalte zu beurteilen. Daneben muss auch die Struktur der Staatsausgaben berücksichtigt werden. Denn je höher der investive Gehalt der Staatsausgaben ist, **umso** zukunftsorientierter ist die Finanzpolitik der einzelnen Gebietskörperschaften. Dagegen gelten überdimensionierte Personalausgaben als Hypothek zukünftiger Etats. Die Ausgabenstruktur des Jahres 1998 (Schaubild 6) zeigt:

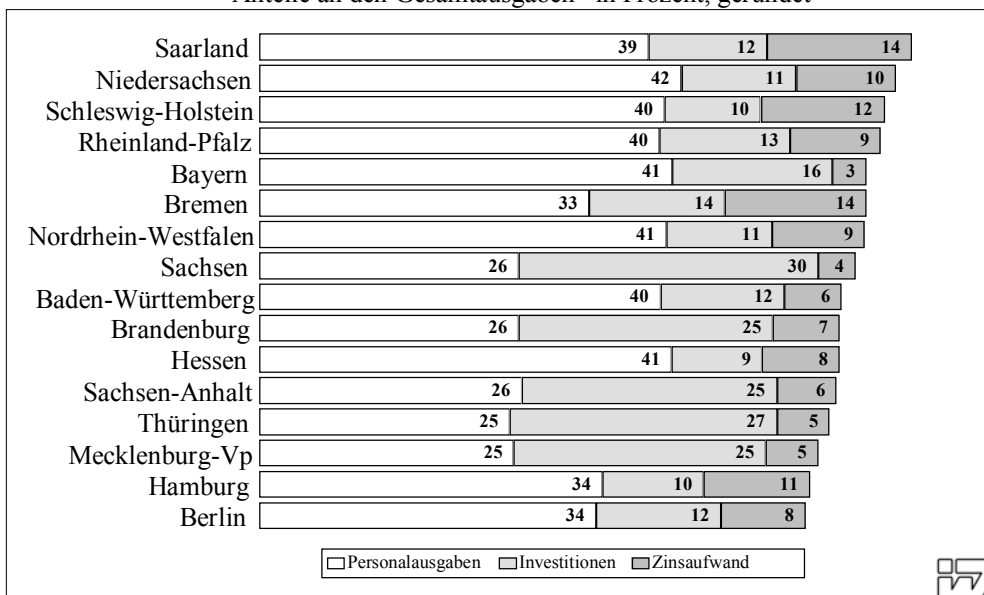
- In den westdeutschen Flächenstaaten beträgt der Anteil der Personalausgaben an den um besondere Finanzierungsvorgänge bereinigten Gesamtausgaben rund 40 Prozent. In den neuen Bundesländern ist er mit rund 25 Prozent deutlich niedriger.
- Der Anteil des Investitionsaufwands an den bereinigten Gesamtausgaben macht in den westdeutschen Flächenstaaten nur ein

Viertel der Personalausgabenquote aus. In den ostdeutschen Ländern halten sich dagegen Investitionsquote und Personalausgabenquote in etwa die Waage. Am höchsten ist die Investitionsquote mit 30 Prozent in Sachsen.

Schaubild 6:

Ausgabenstruktur: Stand 1998

- Anteile an den Gesamtausgaben* in Prozent, gerundet -



* Ohne besondere Finanzierungsvorgänge.

Quelle: Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen (1998).

- In drei westdeutschen Ländern ist inzwischen der Anteil des Zinsaufwands größer als die Investitionsquote (Saarland, Schleswig-Holstein, Hamburg). In Bremen sind diese beiden Quoten in etwa gleich groß. In fünf weiteren Ländern hat die Zinsquote die Investitionsquote fast erreicht (Niedersachsen, Rheinland-Pfalz, Nordrhein-Westfalen, Hessen, Berlin).

Schaubild 7 zeigt, dass es keinem Bundesland gelungen ist, seit 1991 die Investitionsquote zu halten oder gar zu steigern. Die bislang diskutierten Indikatoren liefern Hinweise auf die finanzielle Performance der einzelnen Bundesländer. Der Anschaulichkeit halber sollen diese sieben Einzelindikatoren zu einem Gesamtindikator zusammengefasst werden. Methodisch geschieht dies, indem für jeden einzelnen Indikator ein Länder-Ranking durchgeführt wird, wobei der erste Platz für die **beste** und der 16. Platz für die schlech-

Benchmarking

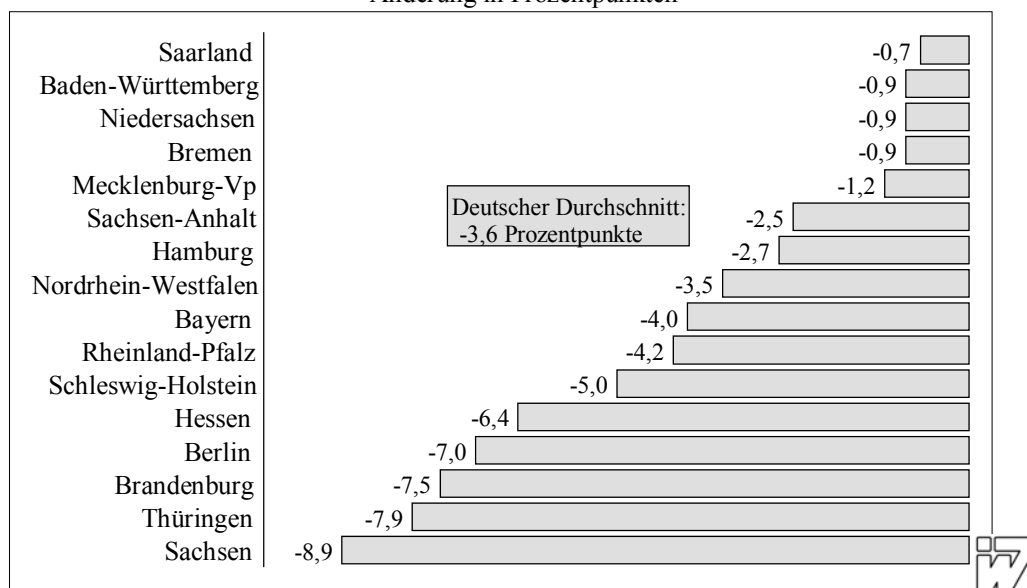
teste Finanzperformance steht. Anschließend werden die jeweiligen Rangplätze, die die Länder bei den sieben Indikatoren belegen, addiert.

Schaubild 8 liefert das Ergebnis dieses finanzpolitischen Benchmarkings der Bundesländer. Demnach haben die drei Stadtstaaten eine eindeutig schlechtere Finanz-Performance als die Flächenstaaten. Tendenziell bestätigt sich auch bei dieser Betrachtung der Befund, dass die ostdeutschen Flächenstaaten ungünstiger positioniert sind als die westdeutschen. Sachsen liegt freilich, vor allem wegen des guten Abschneidens bei der Nettokreditaufnahme und beim Schuldenstand, nach Baden-Württemberg und Niedersachsen an dritter Stelle des Benchmarkings.

Schaubild 7:

Entwicklung der Investitionsquote* 1991/98

- Änderung in Prozentpunkten -



* Anteil des Investitionsaufwands an den bereinigten Gesamtausgaben in Prozent.
Quelle: Bundesministerium der Finanzen, Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Mittelfristige Finanzplanung

Hinweise auf die weitere Entwicklung der Finanzpolitik der Bundesländer liefert die mittelfristige Finanzplanung. Anders als die Haushaltspläne ist der mittelfristige Finanzplan nicht verbindlich, sondern spiegelt das angestrebte politische Programm wider. Die mittelfristige Finanzplanung deckt einen Fünf-Jahres-Zeitraum ab. Basisjahr ist das jeweils laufende Kalenderjahr, das fiskalisch durch den laufenden Etat beschrieben ist. Das erste Planungsjahr wird durch den bereits verabschiedeten Haushaltsplan und das **zweite** durch die beschlossenen Eckwerte des Etatentwurfs

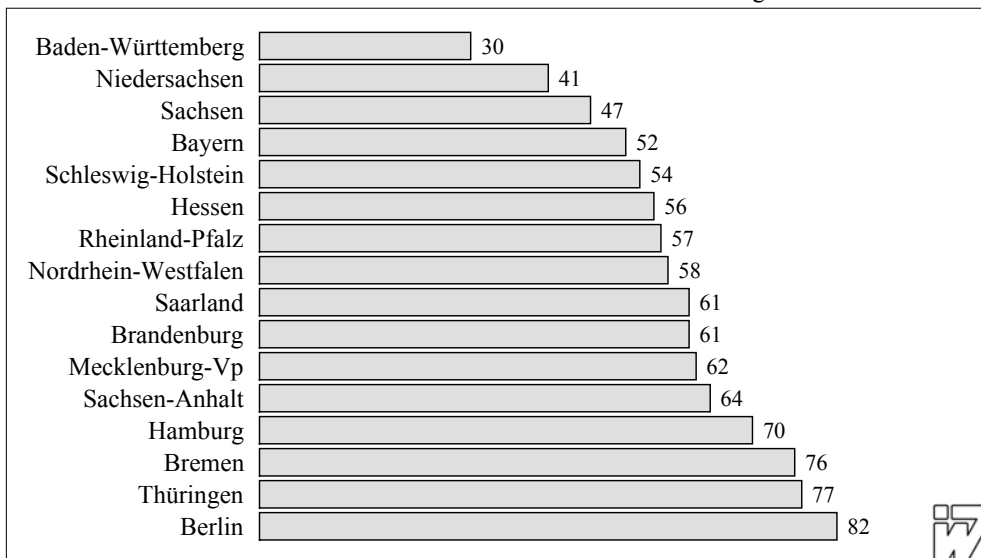
abgedeckt. Die eigentliche Projektionsperiode umfasst somit nur die beiden letzten Jahre der mittelfristigen Finanzplanung.

Der derzeit gültige Finanzplan reicht bis zum Jahr 2003. Dieses Planungszentrum wird freilich nicht von sämtlichen Bundesländern abgedeckt. Das gilt am Ende des Jahres 1999 für Brandenburg, Berlin, Saarland, Bremen, Sachsen und Baden-Württemberg. Deshalb muss eine für alle 16 Bundesländer kompatible Analyse mit dem Jahr 2002 enden.

Schaubild 8:

Finanzpolitisches Benchmarking 1991/98

- Summe der Plätze aus einem 7-Merkmale Ranking* -



* Abschneiden der Bundesländer bei Stand und Entwicklung von Staatsausgaben, Nettokreditaufnahme, Schuldenstand, Personalausgaben- und Investitionsausgabenquote.

Quelle: Statistische Landesämter.

Einhelliges Ziel aller Bundesländer ist es offenbar, die Konsolidierungsbemühungen der letzten Jahre fortzusetzen (Schaubild 9):

- Bis auf die Ausnahme Schleswig-Holsteins und Baden-Württembergs wollen alle übrigen Bundesländer ihre Kreditfinanzierungsquote, also den Anteil der Neuverschuldung an den gesamten Ausgaben, zurückführen.

Im Falle Baden-Württembergs muss hierbei die vergleichsweise geringe Verschuldung dieses Bundeslandes und die bereits in den Jahren 1991/98 reduzierte Kreditaufnahme (Schaubild 3) berücksichtigt werden. Schleswig-

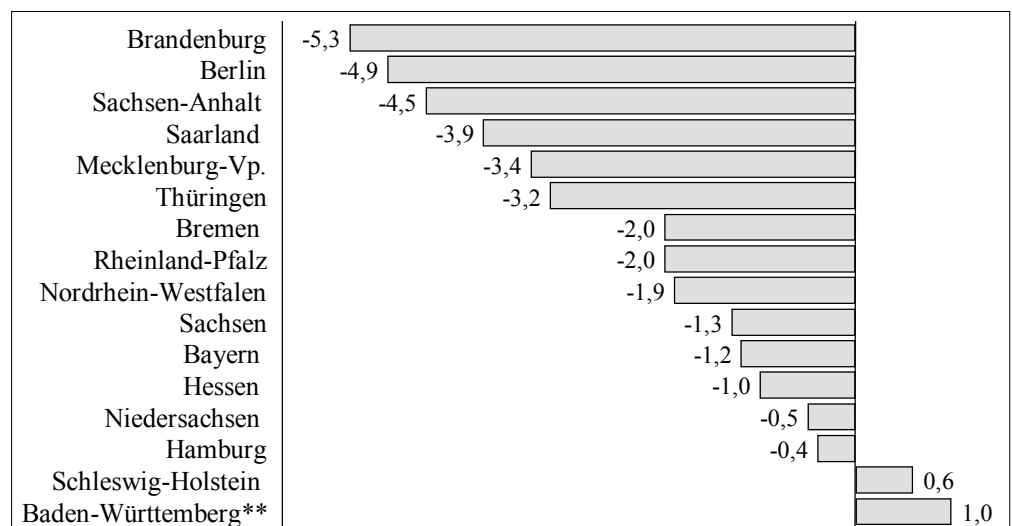
Holstein plant für das Jahr 2003 eine deutliche (1,7 Prozentpunkte) Rückführung der Nettokreditaufnahme.

Brandenburg, Berlin, Sachsen-Anhalt, das Saarland, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen wollen ihre Kreditfinanzierungsquoten deutlich zurückführen. Die Tatsache, dass diese Länder beim finanzpolitischen Benchmarking der Jahre 1991/98 (Schaubild 8) allesamt schlecht abgeschnitten haben, lässt diese Pläne angemessen erscheinen. Die mittelfristigen Pläne Hamburgs und Bremens sind weniger ehrgeizig, obwohl diese Stadtstaaten beim retrospektiven Benchmarking besonders schlecht positioniert sind.

Schaubild 9:

Entwicklung der Kreditfinanzierungsquote* 1999/2002

- Änderung in Prozentpunkten -



* Anteil der Nettokreditaufnahme an den bereinigten Gesamtausgaben in Prozent.

** Baden-Württemberg 2002: Mittelwert einer Projektionsmarge von 3,5 bis 4,9 Prozent.

Quelle: Mittelfristige Finanzpläne der Bundesländer.



Qualität der Konsolidierung

Für die Qualifizierung der Konsolidierungsfortschritte ist entscheidend, inwieweit die Trends bei der Nettokreditaufnahme auf eine verbesserte Ausgabendisziplin zurückzuführen sind. Aus der Tabelle ist ablesbar, dass die Bundesländer mehrheitlich planen, ihre Ausgabendynamik zu drosseln. Besonders stark soll sie in Thüringen zurückgeführt werden. Im Zeitraum 1991/98 stiegen hier im Jahresdurchschnitt die Pro-Kopf-Ausgaben um 5,8 Prozent, im Planungszeitraum 1999/2002 sollen es nur noch 0,3 Prozent sein. Ähnlich ehrgeizig sind die Ausgabenpläne in den anderen ostdeutschen Ländern Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg und Sachsen. Für

Sachsen-Anhalt gibt es diesbezüglich leider keine Informationen. Auch die Stadtstaaten wollen ihre Ausgabendynamik kräftig zurücknehmen. Baden-Württemberg und Niedersachsen sind dagegen die einzigen Bundesländer, in denen die Ausgabendynamik im Projektionszeitraum höher ausfallen soll als in der Vergleichsperiode 1991/98.

Ein Blick auf die Entwicklung der Ausgabenstruktur im Projektionszeitraum revidiert allerdings das insgesamt recht positive Urteil über die zukünftigen Ausgabentrends. Denn in allen Bundesländern geht die Investitionsquote weiter zurück, der Anteil der Personalausgaben steigt bis auf wenige Ausnahmen (Berlin, Schleswig-Holstein, Hessen) weiter an.

Tabelle :

Entwicklung der Staatsausgaben je Einwohner

- Jahresdurchschnittliche Veränderung in Prozent -

	1991/1998	1999/2002	Differenz in Prozentpunkten
Thüringen	5,8	0,3	-5,6
Mecklenburg-Vorpommern	5,5	0,6	-4,9
Brandenburg	4,1	-0,4	-4,5
Sachsen	4,2	0,8	-3,4
Berlin	2,3	0,1	-2,2
Bremen	2,1	0,1	-1,9
Hamburg	2,4	0,8	-1,6
Hessen	2,8	1,9	-0,9
Nordrhein-Westfalen	2,7	1,8	-0,9
Bayern	2,6	1,9	-0,8
Rheinland-Pfalz	2,1	1,6	-0,5
Saarland	1,8	1,3	-0,5
Schleswig Holstein	1,4	1,2	-0,2
Baden-Württemberg	1,7	2,4	0,7
Niedersachsen	1,5	2,7	1,2

Quelle: Bundesministerium der Finanzen; Mittelfristige Finanzpläne der Bundesländer; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Abschließend soll überprüft werden, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß die Bundesländer dazu beitragen, die fiskalischen Konvergenzkriterien des Maastricht-Vertrags einzuhalten. Hierbei tauchen zunächst eine Reihe methodischer Probleme auf.

Methodische Probleme

Die Länder bilden zusammen mit dem Bund, den Gemeinden und Sozialversicherungen den öffentlichen Sektor, auf den insgesamt das Defizitkriterium (maximal 3 Prozent des BIP) und das Schuldenstandskriterium (maximal 60 Prozent des BIP) anzuwenden sind. Hierbei stellen sich die Fragen, wie in einem föderativ gegliederten Staat die für die gesamte öffentliche Hand zulässigen Höchstquoten auf die einzelnen Gebietskörperschaften heruntergebrochen werden können und wie dann in einem zweiten Schritt die Quoten horizontal zwischen den einzelnen Ländern und Gemeinden aufzuteilen sind. Die Sozialversicherungen können hierbei ausgeklammert werden, da sie satzungsgemäß keine Schulden machen dürfen.

Der Maastricht-Vertrag liefert weder für die vertikale noch für die horizontale Verteilung methodische Lösungen, wohl aber der Wissenschaftliche Beirat in seinem Gutachten „Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern“ (Bundesministerium der Finanzen, 1994):

- Als vertikalen Verteilungsschlüssel schlägt der Beirat eine hälftige Teilung von Defiziten und Schuldenstand zwischen Bund und Ländern vor, wobei die Länder und die auf ihrem Gebiet liegenden Gemeinden als fiskalische Einheit betrachtet werden.
- Für die vertikale Verteilung zwischen Ländern und Gemeinden gibt der Wissenschaftliche Beirat zwar keine konkreten Empfehlungen, votiert allerdings für institutionalisierte Regeln, die sich an die Lastenverteilung im Fonds Deutsche Einheit orientieren könnten. Demnach entfielen 40 Prozent der Länderanteile auf die Gemeinden.
- Die horizontale Aufteilung von Defiziten und Schulden zwischen den einzelnen Bundesländern sollte nach den Vorstellungen des Beirats gemäß der Bevölkerungszahl erfolgen.

Verteilungsschlüssel

Diese Aufteilungskriterien des Beirats werden in dieser Untersuchung angewandt. Demnach gilt für die Berechnung der Maastricht-konformen Obergrenzen für die Nettokreditaufnahme und für den Schuldenstand von Bund, Ländern und Gemeinden folgender Verteilungsschlüssel:

- Defizite und Schuldenstand werden jeweils zur Hälfte auf den Bund einerseits und auf die Bundesländer und Gemeinden andererseits aufgeteilt. Demnach gilt bei Maastricht-Konformität, dass Länder und Gemeinden zusammengekommen bei den laufenden Defiziten 1,5 Prozent des gesamtwirtschaftlichen BIP und beim Schuldenstand 30 Prozent des BIP nicht überschreiten dürfen.
- Die Aufteilung zwischen Ländern und Gemeinden erfolgt nach der Relation 60 zu 40 Prozent. Demnach gilt für die Nettokreditaufnahme der Bundesländer insgesamt eine Höchstmarge von 0,9 Prozent des BIP und für den Schuldenstand von 18 Prozent des BIP.
- Die Verteilung der zulässigen fiskalischen Obergrenzen auf die einzelnen Bundesländer erfolgt dann nach der Einwohnerzahl.

Wenn man überprüfen will, ob die Bundesländer in ihrer mittelfristigen Finanzplanung sich Maastricht-konform verhalten, ergibt sich eine weitere methodische Schwierigkeit: Die Maastricht-Kriterien definieren den Staatssektor in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), während die mittelfristige Finanzplanung auf der Basis der Finanzstatistik arbeitet. Insofern können bei der Überprüfung der Maastricht-Konformität der mittelfristigen Finanzpläne der Bundesländer nur Größenordnungen abgesteckt werden. Das gilt umso mehr, als es bislang keine amtlichen mittelfristigen Wachstumsprojektionen auf der Basis der neuen VGR-Systematik gibt. Hier wird die aktuelle Mittelfrist-Prognose der Bundesregierung herangezogen, nach der das nominale BIP im jährlichen Durchschnitt der Perioden 1999/2003 um rund 3,5 Prozent zunehmen soll (Bundesministerium der Finanzen, 1999). Die Maastricht-Konformitätsprüfung der Finanzpolitik der Bundesländer wird differenziert nach alten und neuen Bundesländern durchgeführt.

Die Ergebnisse dieses Tests liefert das Schaubild 10. Für die alten Bundesländer ist zu konstatieren, dass ihre Finanzierungssalden während des gesamten Projektionszeitraums unter dem Maastricht-Limit bleiben. Angesichts des deutlichen Überschreitens dieser Obergrenzen in den Jahren 1994/97 ist dies zweifellos als Konsolidierungserfolg zu werten. Doch dieses grundsätzlich positive Urteil ist in zweierlei Hinsicht zu relativieren.

Ergebnisse

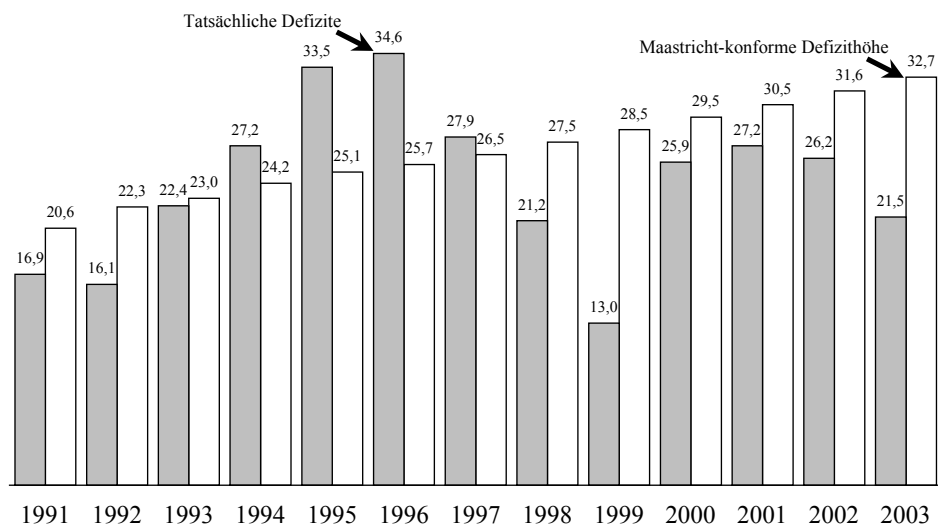
Zum einen kommt die geplante Nettokreditaufnahme in den Jahren 2000 bis 2002 den Maastricht-Obergrenzen gefährlich nahe. Zum **Zweiten** sollte das Ziel einer nachhaltigen Konsolidierungsstrategie grundsätzlich ein ausgeglichener Haushalt sein.

ild 10:

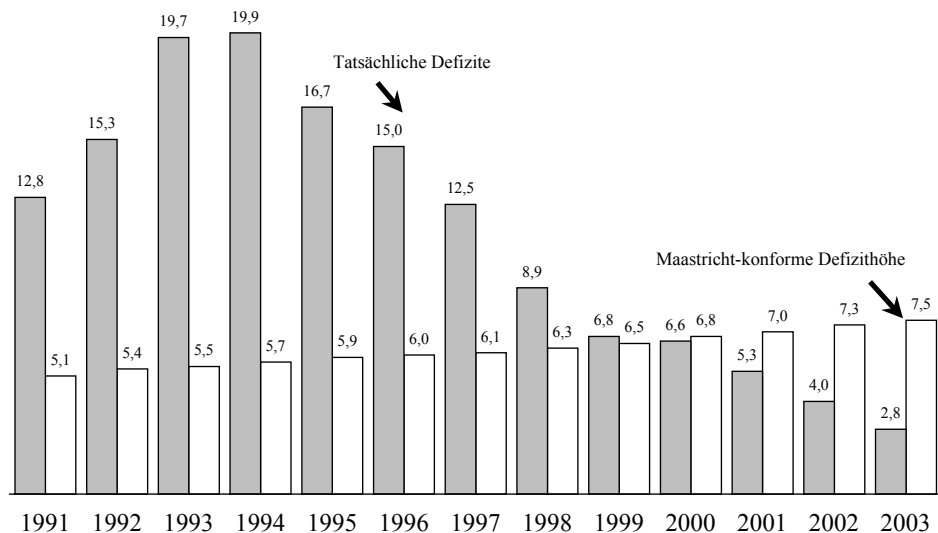
Finanzierungssaldo der Bundesländer

- in Milliarden DM -

Westdeutschland



Ostdeutschland



Bundesministerium der Finanzen; Zentrale Datenstelle der Länderfinanzminister; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Bei den neuen Bundesländern fällt die massive Verletzung des Maastricht-Defizit-Kriteriums in den Jahren 1991/98 auf. Hierbei spielen die Erblasten des alten Systems, also die überhöhten Personalbestände in der öffentlichen Verwaltung und der infrastrukturelle Nachholbedarf, eine wichtige Rolle. Seit Mitte der 90er-Jahre haben sich die Finanzierungsdefizite der ostdeutschen Bundesländer sukzessive zurückgebildet. Voraussichtlich werden sie in diesem Jahr erstmals die Maastricht-Höchstgrenze unterschreiten und im weiteren Projektionszeitraum auch darunter bleiben.

Damit sind die Konsolidierungsabsichten der ostdeutschen Bundesländer zwar beachtlich, doch auch sie können bis zum Ende des Projektionszeitraums keine ausgeglichenen Haushalte aufweisen. Der Schuldenstand der ostdeutschen Bundesländer steigt somit weiter an. 1991 machte er lediglich 6 Milliarden DM aus, 1999 war er mit 122 Milliarden DM zwanzigmal so hoch und im Jahr 2003 werden es 141 Milliarden DM sein. Das gilt zwar als Maastricht-konform, doch angesichts des Befunds, dass die neuen Bundesländer im Jahr 2003 rund 8 Prozent ihrer Ausgaben für Zinszahlungen aufwenden müssen, kann von einer nachhaltigen Finanzsolidität keine Rede sein. Diese Kritik gilt für die westdeutschen Bundesländer ebenfalls. Auch bei ihnen überschreitet der Schuldenstand in keinem Jahr des Projektionszeitraums die zulässige Obergrenze des Maastricht-Vertrags. Doch bei einer Zinslastquote von rund 9 Prozent im Jahr 2003 stellt sich ebenfalls die Frage nach der finanziellen Solidität.

Dezember 1999

Ralf Brügelmann
Winfried Fuest
Henrike Warlitzer

Literatur:

Bundesministerium der Finanzen, 1994, Zur Bedeutung der Maastricht-Kriterien für die Verschuldungsgrenzen von Bund und Ländern, Gutachten erstattet vom Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Schriftenreihe, Heft 54.

Bundesministerium der Finanzen, 1999, Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 2003, Beilage zum Monatsbericht 8/99.

Landtag Nordrhein-Westfalen, 1999, Drucksache 12/4201, Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen 1999 bis 2003 mit Finanzbericht 2000, Stand Juli 1999.

Trends in Public Finance in the German Länder

iw-focus

A comparison of the budgetary situation in the Länder shows that government expenditure per inhabitant is highest in the three municipal states, Berlin, Bremen and Hamburg. Among the others the eastern Länder spend more than the western ones. After unification their government expenditure rose twice as fast as that of the western regions, mainly because of an overinflated civil service and a desolate infrastructure. In 1998 expenditure exceeded receipts in all Länder so that they ran deficits ranging from 2,359 DM per inhabitant in Bremen to 131 DM in Bavaria. In the mid-1990s most governments began to take consolidation measures. One of the reasons was that the regional and local budgets affect the fulfillment of the Maastricht criteria. Even though it looks as if they will keep their budget deficits and indebtedness within Treaty limits at least up to 2003, their financial situation is not yet healthy because too many of the consolidation measures have been realised at the expense of investment. As a result interest expenditure in some western German Länder now exceeds investment expenditure.